

**Rapport n° 014475-01
Mars 2023**

La délégation de compétence des aides à la pierre

Produire des logements sociaux dans les métropoles

Igor Kisseleff - IGEDD
Luc Bégassat - IGEDD
(coordonnateur)

PUBLIÉ

Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input checked="" type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Résumé.....	6
Liste des recommandations.....	8
Introduction	10
1 La baisse de la production de logements sociaux dans les zones tendues est révélatrice des tensions qui affectent le développement des métropoles.....	12
1.1 La baisse de la production de logements sociaux dans les métropoles reflète les difficultés particulières rencontrées dans les zones tendues	12
1.1.1 Quel que soit le mode de gestion des aides à la pierre, la baisse des agréments de logements sociaux est le propre des zones tendues.....	12
1.1.2 ... dans lesquelles la production est soumise à des contraintes accentuées	14
1.2 Sur la dernière période, le resserrement de la contrainte financière semble avoir eu un impact limité sur les volumes de production mais constitue une menace pour l'avenir	16
1.2.1 De 2017 à 2021, les coûts de revient ont progressé plus rapidement que les recettes locatives dans les plans de financement prévisionnels	16
1.2.2 La hausse des coûts de revient n'a été que partiellement compensée par l'augmentation des financements gratuits	18
1.2.3 L'impact sur les comptes des organismes de logement social a été globalement assumé sur les années passées mais constitue une menace à conjurer pour l'avenir	19
1.3 Au-delà de facteurs très conjoncturels, la production de logements sociaux dans les métropoles semble entravée par la nécessité de revisiter le mode de développement de la ville.....	21
1.3.1 La production de LLS a connu des évolutions différenciées dont il est difficile de distinguer les causes spécifiques des causes communes, conjoncturelles ou structurelles	21
1.3.2 Au-delà de leurs histoires spécifiques, les métropoles sont confrontées à la remise en cause d'un modèle de développement urbain	25
2 La délégation de compétence est un outil efficace dont le pilotage stratégique doit être renforcé en vue de sécuriser dans la durée l'atteinte de ses objectifs	27
2.1 Les atouts de la délégation de compétence trouvent leur meilleure expression parmi les métropoles.....	27
2.1.1 La délégation de compétence permet de mettre en synergie les politiques	

nationale et locale pour produire des logements sociaux	27
2.1.2 Les métropoles disposent des meilleurs atouts pour valoriser la délégation de compétence dans le contexte difficile des zones tendues	27
2.2 Renforcer le pilotage stratégique partagé de l'ensemble de la chaîne de production du logement social depuis l'amont.....	29
2.3 Sécuriser dans la durée la mise en œuvre des projets urbains contribuant à la production de logements sociaux.....	30
3 Amélioration de la délégation ou décentralisation, deux options sont envisageables, selon les territoires, pour un positionnement plus efficace de l'Etat garant des équilibres territoriaux et sociaux	36
3.1 Les attentes des acteurs appellent une évolution dans la mise en œuvre de la délégation de l'Etat qui peut ouvrir la voie à l'étude d'une décentralisation dans certains territoires.....	36
3.2 En cas de maintien de la délégation de compétence, il convient de renforcer la capacité de l'Etat à peser sur les enjeux stratégiques (1 ^{ère} option)	39
3.2.1 Réaffirmer la vocation de l'Etat à participer pleinement dans une posture facilitatrice au pilotage stratégique de la délégation	39
3.2.2 Soutenir l'action de l'Etat par une capacité d'évaluation propre et un contrôle pertinent des actes du délégataire	40
3.2.3 Accompagner le recentrage des moyens humains sur les missions stratégiques par le renforcement des compétences sensibles et l'allègement de la gestion administrative	43
3.2.4 Dans des situations exceptionnelles, se donner les moyens de sanctionner une défaillance grave du délégataire par un retrait total ou partiel de la délégation.....	44
3.3 Etudier une décentralisation de la production de logements sociaux afin de responsabiliser les collectivités tout en confortant le rôle de l'Etat pour veiller aux équilibres sociaux et territoriaux (2 ^e option).....	46
Annexes	51
Annexe 1. Lettre de mission.....	52
Annexe 2. Analyse statistique de la production de logements sociaux de 2017 à 2021	54
Annexe 2.1. Une tendance à la baisse de la production différenciée selon les territoires plutôt que le mode de gestion des aides à la pierre	54
Annexe 2.2. La hausse des coûts a pu peser négativement sur la production même si elle semble jusqu'en 2021 avoir été absorbée par les acteurs	67

Annexe 2.3. Une proportion d'opérations abandonnées après agrément très variable mais significativement plus faible parmi les métropoles	79
Annexe 3. Etude d'un échantillon de territoires sous délégation	93
Annexe 3.1. Bordeaux Métropole	95
Annexe 3.2. La Métropole européenne de Lille (MEL)	98
Annexe 3.3. La Métropole de Lyon	104
Annexe 3.4. La Métropole d'Aix-Marseille-Provence	109
Annexe 3.5. Montpellier Méditerranée Métropole	113
Annexe 3.6. Nantes Métropole	118
Annexe 3.7. La Métropole Nice Côte d'Azur	123
Annexe 3.8. Rennes Métropole	129
Annexe 3.9. L'Eurométropole de Strasbourg	134
Annexe 3.10. La métropole de Toulouse	139
Annexe 3.11. Le conseil départemental de l'Ain	145
Annexe 3.12. Le conseil départemental de la Gironde	153
Annexe 3.13. Le conseil départemental de Meurthe-et-Moselle	160
Annexe 3.14. La Ville de Paris	166
Annexe 4. Les questionnaires/guides d'entretien avec les collectivités délégataires et les services de l'Etat délégants	172
Annexe 5. Liste des personnes rencontrées	180
Annexe 6. Glossaire des sigles et acronymes	189

Résumé

La politique du logement est aujourd'hui une compétence partagée entre les collectivités territoriales et l'Etat. Pour améliorer la synergie entre politiques nationale et locales, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a institué un dispositif de délégation de compétence des aides à la pierre. Dans ce cadre, des EPCI, et des conseils départementaux, peuvent notamment agréer au nom de l'Etat les opérations de logements sociaux à réaliser et attribuer à cet effet des subventions sur une enveloppe de crédits déléguée par l'Etat¹.

En 2022, 115 conventions de délégation étaient en vigueur, dont 85 avec des EPCI, 29 avec des conseils départementaux et une avec la collectivité à statut particulier Ville de Paris. Ces délégations représentent plus de la moitié de la production de logements sociaux. Elles concernent notamment 19 métropoles sur 22 en 2022. Toutefois, il est constaté depuis 2020 un ralentissement de la production de logements sociaux qui est particulièrement accentué sur le territoire des métropoles délégataires. Dans ce contexte, par lettre de commande du 2 mai 2022, la ministre chargée du logement a confié à l'IGEDD une mission sur la production de logements sociaux dans le cadre des délégations de compétence des aides à la pierre afin, d'une part, d'établir un diagnostic plus complet de la situation et, d'autre part, de formuler des propositions d'amélioration.

Pour établir son constat, la mission a étudié particulièrement un échantillon de 12 délégataires (métropoles de Lille, Lyon, Montpellier, Nantes, Nice, Rennes, Strasbourg et Toulouse, conseils départementaux de l'Ain, de la Gironde et de la Meurthe-et-Moselle, Ville de Paris). Pour ces territoires, la mission a eu des entretiens avec la collectivité délégataire, d'une part, et le service délégrant de l'Etat, d'autre part. Elle a en outre réalisé divers entretiens avec des acteurs nationaux ou régionaux et une analyse statistique de la production de logements sociaux de 2017 à 2021.

L'analyse statistique fait apparaître que la baisse récente de la production de logements sociaux est moins liée au statut du gestionnaire des aides à la pierre qu'à la tension sur les marchés du logement (et du foncier). La tendance est, de façon générale, à la baisse dans les zones tendues A bis, A et B1 que le gestionnaire des aides à la pierre soit un gestionnaire ou un service de l'Etat. La bonne tenue globale de la production des services de l'Etat, et des conseils départementaux, provient de la part de cette production réalisée dans les zones B2 et C de moindre tension.

Cette difficulté propre aux zones tendues peut être rapprochée du contexte exigeant de production de logements sociaux dans ces zones. Le rapprochement entre les coûts de revient des logements sociaux et le niveau des prix de marché des logements confirme ainsi que ces coûts sont fortement décotés dans les zones tendues alors qu'ils sont sensiblement au niveau du marché dans les zones B2 et C. Cette réduction des coûts de revient en zone tendue repose essentiellement sur les politiques d'aménagement, d'urbanisme et de préemption mises en place par les collectivités.

La mission s'est interrogée sur le rôle éventuel de la contrainte financière pour expliquer la baisse de la production. L'analyse statistique confirme en effet que, entre 2017 et 2021, les coûts de revient prévisionnels des logements sociaux ont progressé de 11 % à 15 % selon la zone. La hausse des financements gratuits (apports en fonds propres et subventions) n'ayant que partiellement compensée cette hausse, l'équilibre financier des opérations de logement social s'est dégradé. La majorité des acteurs rencontrés par la mission considère toutefois que cette dégradation a été supportée sans peser sur le niveau de la production, du fait de la bonne santé financière des organismes maîtres d'ouvrage. Certains de ces organismes vont toutefois avoir des difficultés dans les années à venir pour tenir simultanément leurs engagements d'investissement dans la rénovation du parc existant, le renouvellement urbain et la production nouvelle. Un examen prospectif de la situation des bailleurs actifs sur chaque territoire afin de prendre le cas échéant

¹ Le volet relatif au parc privé des délégations d'aides à la pierre n'entre pas dans le champ du présent rapport.

les mesures nécessaires pour assurer un niveau de production conforme aux besoins est préconisé par la mission. Au-delà, il conviendrait que les pouvoirs publics donnent de la visibilité aux bailleurs sociaux sur l'évolution relative de leurs coûts et de leurs recettes locatives et sur la prolongation des financements exceptionnels du plan de relance dans cette période de tension inflationniste et d'augmentation des taux d'intérêt.

De son côté, la conjoncture sur les marchés immobiliers ne semble expliquer que de façon limitée les évolutions de la production de logements sociaux selon les territoires. Cette production semble en revanche entravée dans les métropoles par la nécessité de revisiter un mode de développement de la ville. Dans un contexte de forte contestation, par la population et certains maires, des projets de densification des zones déjà urbanisées, les grandes opérations d'aménagement qui permettent de développer la ville de façon cohérente sont ainsi en recul.

Le dispositif de délégation de compétence dispose, particulièrement dans les métropoles, d'atouts réels pour assurer un niveau de production de logements sociaux à hauteur des besoins. Mais, afin de tirer le meilleur parti de ces atouts, il est nécessaire de renforcer le pilotage stratégique, par le délégataire et le délégant, de l'ensemble de la chaîne de production depuis la production de foncier à coût maîtrisé en amont, jusqu'au financement des opérations et à leur livraison effective en aval. Il devrait s'appuyer sur une évaluation approfondie des dispositifs dans le cadre des observatoires locaux pour alimenter les bilans (annuels, triennaux et finaux) de la délégation.

Une relance des grandes opérations d'aménagement devrait contribuer à sécuriser dans la durée la réalisation effective des opérations de logement social. Le dispositif des Programmes partenariaux d'aménagement (PPA) associé au statut de Grande opération d'urbanisme (GOU) paraît bien adapté pour cela. L'Etat et son délégataire doivent en outre agir de concert pour lever les blocages des maires qui font obstacle aux projets prévus par le PLH sur leur territoire. Une réflexion sur le transfert au président de l'EPCI de ces décisions d'urbanisme en cas d'opposition manifeste et persistante du maire², pourrait également être engagée.

Concernant le positionnement des services de l'Etat, la mission envisage deux options qui pourraient être mises en œuvre de façon différenciée selon les territoires. La première option, dans le cadre du maintien du dispositif de délégation de compétence, améliore la capacité de l'Etat à contribuer au pilotage stratégique, dans le cadre d'une posture facilitatrice auprès du délégataire. Elle nécessite un renforcement des moyens humains, à mobiliser en interne ou en externe, pour participer à l'évaluation et mettre le contrôle des actes du délégataire au service de cette évaluation. Le redéploiement des moyens humains nécessaire pour cela devrait être facilité par une simplification du fonctionnement administratif du dispositif qui est appelée par tous les acteurs. La capacité de réaction de l'Etat confronté à un délégataire défaillant pourrait également être améliorée en permettant un retrait partiel de la délégation là où le retrait total est mal adapté.

La seconde option consiste à étudier un scénario de décentralisation de la production de logements sociaux – différencié sur le plan territorial -, qui devrait être réservé aux métropoles et éventuellement aux communautés urbaines ou communautés d'agglomération réunissant les compétences pour l'habitat, l'aménagement et l'urbanisme et disposant de moyens suffisants pour en tirer bénéfice. Dans un tel cadre, l'Etat continuerait à garantir l'équité sociale et territoriale en faisant respecter les dispositions légales prescrivant aux collectivités la réalisation d'un PLH et l'atteinte d'une proportion minimale de logements sociaux (loi SRU). Dans cet esprit, les outils permettant à l'Etat de s'assurer du respect de ces obligations pourraient être renforcés. En termes financiers, le transfert d'une ressource équivalente aux subventions de l'Etat ne pose pas de problème de principe. En revanche, les aides indirectes (aides fiscales et prêts du fond d'épargne de la CDC) qui portent les enjeux financiers les plus importants ne pourront pas être décentralisées.

² Selon la proposition du tome 2 du rapport de la commission pour la relance durable de la construction de logements présidée par M. François Rebsamen en octobre 2021.

Liste des recommandations

Recommandation 1. Prescrire aux services de l'Etat en liaison avec les collectivités compétentes, et notamment les délégataires, un examen prospectif des capacités des principaux organismes de logement social actifs sur chaque territoire de gestion des aides à la pierre à faire face à l'ensemble des besoins d'investissement dans les années à venir pour la rénovation urbaine, la réhabilitation du bâti existant et la production nouvelle. Décider, le cas échéant, des actions à mettre en place pour garantir la réalisation simultanée de l'ensemble de ces engagements, notamment par recapitalisation des organismes présents ou par l'accueil d'autres organismes.20

Recommandation 2. Dans un contexte économique marqué par les tensions inflationnistes, les pouvoirs publics devraient donner aux organismes de logement social de la visibilité sur l'évolution de leurs comptes en s'engageant sur la cohérence à long terme entre évolution des coûts et plafonnement des hausses de loyer pour leur permettre de continuer à investir dans le développement du parc social et prolonger en 2023 et 2024 le protocole de mars 2021 en faveur de la relance de la production globale de logements sociaux en 2021 et 2022.21

Recommandation 3. Dans le cadre des observatoires locaux, mettre en place une véritable capacité d'évaluation et de suivi – partagée entre délégataire et délégant - de la production effective des différentes sources de foncier pour le logement social et des potentiels pour les années à venir. Inclure obligatoirement dans les bilans (annuels, triennaux, définitifs), une évaluation de la contribution des différents outils de mobilisation du foncier à la production globale.30

Recommandation 4. En s'appuyant sur un aménageur compétent, mettre en place des Projets partenariaux d'aménagement avec le statut de Grande opération d'urbanisme pour accélérer la réalisation des projets de renouvellement urbain et de densification au cœur de grandes métropoles afin de contribuer dans l'avenir de façon décisive à atteindre sur ces territoires les objectifs de production de logements sociaux et de logement en général.....33

Recommandation 5. Agir résolument et de façon coordonnée entre l'Etat et l'EPCI contre les maires qui s'opposent aux constructions prévues par le PLH/PLU par la mobilisation des leviers prévus par la législation actuelle : usage du contrôle de légalité sur refus de de permis de construire, reprise par l'Etat de la délivrance du permis de construire dans les communes carencées SRU.....35

Recommandation 6. Engager une réflexion avec les associations d'élus sur l'éventualité d'un transfert de la délivrance des permis de construire au président de l'EPCI pour tout logement en cas d'opposition manifeste et persistante du maire (mesure législative proposée en 2021 par le tome 2 du rapport Rebsamen).35

Recommandation 7. En cas de maintien du dispositif de délégation de compétence, positionner le rôle de l'Etat délégant dans une posture facilitatrice et d'animation

auprès des acteurs locaux en contribuant au pilotage stratégique, en usant de sa légitimité et des prérogatives que la loi lui reconnaît pour faciliter le bon déroulement des projets, tout en continuant à apporter un soutien technique utile.40

Recommandation 8. En cas de maintien du dispositif de délégation de compétence, renforcer la capacité d'évaluation des services départementaux de l'Etat afin de mieux analyser les obstacles qui empêchent d'atteindre les objectifs de production de logements sociaux. Pour les cas où il est nécessaire de faire appel à des compétences pointues non présentes au niveau départemental, faciliter l'accès à des ressources externes.41

Recommandation 9. En cas de maintien de la délégation de compétence, réaffirmer auprès des services délégants la nécessité d'un contrôle de l'action du délégataire pour servir à l'évaluation de la délégation. Mettre ces contrôles au service de l'évaluation de la délégation dans le cadre d'un volet propre au délégant du plan de contrôle prévu par la convention type qui définirait en fonction des enjeux préalablement identifiés les thématiques à traiter, la méthodologie et la taille des échantillons de dossiers à examiner.42

Recommandation 10. En cas de maintien de la délégation de compétence, créer des marges supplémentaires pour redéployer les moyens humains en remplaçant a minima l'avenant annuel par une simple notification du préfet après le CRHH chaque fois qu'il n'y a pas de novation par rapport à la convention initiale. Dans l'attente de cette notification, autoriser le délégataire à délivrer des agréments dans la limite de 5 % par mois - sans excéder 50 % en cumulé - des engagements de l'année antérieure. Affecter prioritairement les ressources humaines dégagées par cette simplification au renforcement des compétences sensibles. Organiser en tant que de besoin l'accès des services départementaux aux compétences rares par la mutualisation au sein de pôles interdépartementaux et, exceptionnellement, le recours à des services experts externes tel que l'IGEDD, l'Ancols voire le Cerema.44

Recommandation 11. En cas de maintien du dispositif de délégation de compétence, rendre possible des retraits partiels de délégation pour certains territoires ou certains types de logements.45

Recommandation 12. L'option d'une décentralisation différenciée de la production de logements sociaux au bénéfice des métropoles, voire de certains autres EPCI exerçant des compétences en matière d'habitat, d'aménagement et d'urbanisme, pourrait faire l'objet d'une étude en vue d'en préciser le périmètre, les modalités selon lesquelles l'équité sociale et territoriale l'Etat pourra s'assurer de l'équité sociale et territoriale, ainsi que les conditions de la compensation financière du transfert.49

Introduction

La politique du logement est aujourd'hui une compétence partagée entre les collectivités territoriales et l'Etat. En matière de logement social en particulier, l'Etat met en place des financements et subventions à l'investissement (aides à la pierre) et prend les décisions d'agrément et de financement autorisant la réalisation de chaque programme. Il attribue des aides personnelles au logement pour aider les ménages aux revenus les plus modestes à s'acquitter de leur loyer. Il exerce une tutelle sur les organismes de logement social. Il s'assure enfin de la bonne répartition sur le territoire des logements sociaux au titre de la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU).

Du côté des collectivités territoriales, les EPCI à fiscalité propre - qui ont été consacrés au fil des années comme l'échelon pertinent pour conduire une politique locale du logement - élaborent et adoptent des Programmes locaux de l'habitat (PLH) qu'ils mettent en œuvre en matière de logement social par diverses actions, notamment des opérations d'aménagement, les règles d'urbanisme inscrites dans les PLU, les financements et les garanties d'emprunt qu'ils accordent. L'échelon communal conserve en outre l'attribution essentielle de délivrer les permis de construire.

Pour améliorer la synergie entre politiques nationale et locales, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales³ a institué un dispositif de délégation de compétence des aides à la pierre. Dans le cadre d'une convention avec l'Etat, des EPCI, et des conseils départementaux pour la partie de leurs territoires qui ne fait pas l'objet d'une délégation à un EPCI, se voient notamment accorder la possibilité d'agréer au nom de l'Etat des opérations de logements sociaux et d'attribuer à cet effet des subventions sur une enveloppe de crédits déléguée par l'Etat. Selon les cas, le délégataire assure pleinement l'instruction des dossiers ou les services de l'Etat peuvent être mis à sa disposition pour effectuer cette tâche pour son compte⁴. La convention de délégation établie pour une durée de 6 ans renouvelables, sur la base d'un PLH exécutoire en ce qui concerne les EPCI, indique de façon prévisionnelle les objectifs quantitatifs de logements sociaux à produire et l'enveloppe de crédits délégués par l'Etat sur une période de 6 ans. Un avenant annuel vient ensuite confirmer ces objectifs et ces crédits.

En 2022, 115 conventions de délégation étaient en vigueur, dont 85 avec des EPCI⁵, 29 avec des conseils départementaux et une avec la Ville de Paris. Ces délégations, qui ont pris une place croissante après la mise en place du dispositif en 2005, représentent plus de la moitié de la production de logements sociaux. Elles concernent notamment 19 métropoles sur 22 en 2022.

Toutefois, un ralentissement de la dynamique de production de logements sociaux est constaté depuis 2020. Il est particulièrement accentué sur de grands territoires, parmi lesquels les métropoles délégataires, dans lesquels les taux de réalisation des objectifs, de 68 % en 2020 et 69 % en 2021, sont nettement inférieurs à la moyenne nationale de 80 %. Sur ces territoires dont les marchés de l'habitat sont en général sous tension, les besoins en logements sociaux demeurent très importants mais les conditions de production du logement social y sont également particulièrement complexes, notamment concernant l'accès au foncier.

Dans ce contexte, par lettre de commande du 2 mai 2022, la ministre chargée du logement a confié à l'IGEDD une mission portant sur la production de logements sociaux dans le cadre des délégations de compétence des aides à la pierre afin, d'une part, d'établir un diagnostic plus complet de la situation et, d'autre part, de formuler des propositions d'amélioration.

Pour établir son constat, la mission a étudié particulièrement un échantillon de 12 délégataires comportant les métropoles de Lille, Lyon, Montpellier, Nantes, Nice, Rennes, Strasbourg et Toulouse, les conseils départementaux de l'Ain, de la Gironde et de la Meurthe-et-Moselle ainsi

³ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Cf. l'encadré 4 dans la troisième partie de ce rapport qui présente les conventions de type 2 et de type 3.

⁵ Y compris la métropole de Lyon.

que la Ville de Paris⁶. Pour chacun de ces territoires la mission a pu avoir des entretiens croisés avec la collectivité délégataire, d'une part et le service délégant de l'Etat, d'autre part, sur la base d'un questionnaire/guide d'entretien. Pour chacun d'eux les éléments obtenus sont synthétisés sur des fiches en annexe 3.

La mission a en outre réalisé divers entretiens avec des acteurs nationaux ou régionaux. Elle a pu enfin réaliser une analyse statistique de la production de logements sociaux de 2017 à 2021 qui est présentée de façon complète en annexe 2. Au terme de ces travaux, le présent rapport de synthèse présente le diagnostic et les propositions de la mission en trois parties.

La première partie met en évidence combien la baisse de la production de logements sociaux est révélatrice des tensions qui affectent le développement des métropoles. La deuxième partie expose comment le dispositif de délégation de compétence, dont les atouts sont indéniables, particulièrement pour les métropoles, appelle un renforcement du pilotage stratégique en vue de sécuriser dans la durée l'atteinte des objectifs. Enfin, la troisième partie évoque la manière dont le positionnement des services de l'Etat garant des équilibres territoriaux et sociaux pourrait être rendu plus efficace dans le cadre de deux options différentes : l'amélioration de la délégation de l'Etat, qui concerne tous les territoires, ou, pour certains territoires, l'étude d'une décentralisation.

⁶ Les métropoles d'Aix-Marseille- Provence et de Bordeaux initialement retenues dans l'échantillon n'ont pu être rencontrées. La mission a toutefois eu des entretiens avec les services délégants, les DDTM des Bouches-du-Rhône et de la Gironde.

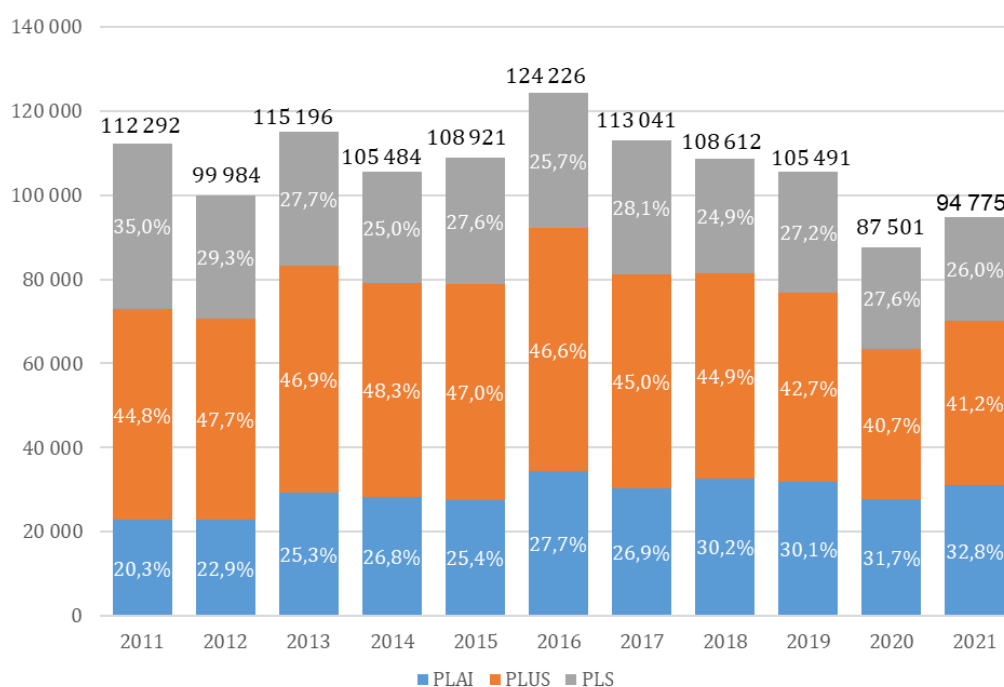
1 La baisse de la production de logements sociaux dans les zones tendues est révélatrice des tensions qui affectent le développement des métropoles

1.1 La baisse de la production de logements sociaux dans les métropoles reflète les difficultés particulières rencontrées dans les zones tendues

1.1.1 Quel que soit le mode de gestion des aides à la pierre, la baisse des agréments de logements sociaux est le propre des zones tendues...

La production de logements locatifs sociaux (LLS), hors opérations financées par l'ANRU, plutôt orientée à la hausse entre 2011 et 2016, a entamé une décrue depuis 2017 (cf. graphique 1). Depuis le pic de 124 226 LLS agréés en 2016, la baisse a été régulière jusqu'à 105 491 en 2019. L'accélération de la chute en 2020, année marquée par la crise sanitaire, a un caractère exceptionnel. Mais la reprise est largement insuffisante pour rattraper le niveau de 2019 : les 94 775 logements agréés en 2021 prolongent et amplifient la tendance amorcée en 2017.

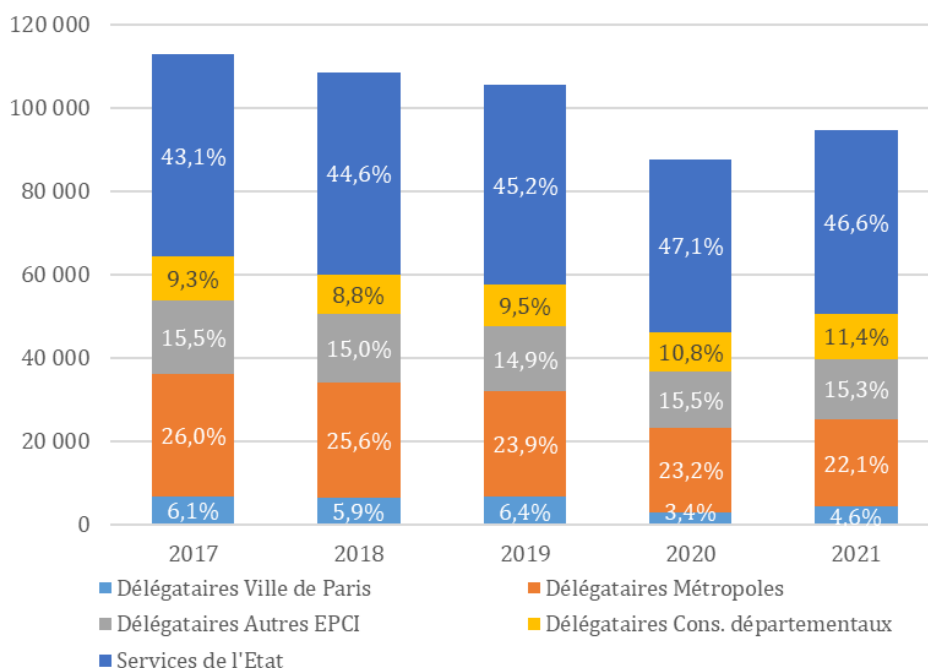
Graphique 1 : l'évolution de la production de LLS (hors ANRU) de 2011 à 2021 et la répartition par produit



Source : DHUP

Les territoires relevant des différentes catégories de gestionnaires des aides à la pierre ont contribué de façon très variable à cette tendance globale (cf. graphique 2). La part des LLS agréés par les services de l'Etat a augmenté de 43,1 % en 2017 à 46,6 % en 2021, de même que celle des conseils départementaux délégataires (de 9,3 % à 11,4 %). A l'opposé, les métropoles délégataires ont vu leur part se réduire de 26,0 % à 22,1 % alors que la part de la Ville de Paris revenait de 6,1 % à 4,6 %. La part des EPCI délégataires autres que les métropoles est, quant à elle, restée sensiblement constante à un peu plus de 15 %.

Graphique 2 : l'évolution de la production de LLS de 2017 à 2021 et de la part de chaque type de gestionnaire des aides à la pierre



Source : exploitation par la mission d'une extraction de l'infocentre Sisal

Les territoires dans lesquels se déploie l'action de ces différentes catégories de gestionnaires présentent toutefois des différences importantes, notamment en termes de tension sur les marchés du logement. La presque totalité des LLS agréés sur le territoire des métropoles délégataires l'est dans les zones les plus tendues (64,4 % en B1 et 31,5 % en A, soit plus de 95 % au total en 2021). A l'opposé, les conseils départementaux agréent essentiellement des LLS dans les zones les moins tendues (56,2 % en zone C et 30,8 % en zone B2, soit 87 % au total). Les EPCI autres que les métropoles sont dans une situation intermédiaire (54,1 % en zone B2 et 27,9 % en zone B1) alors que la production des territoires gérés par les services de l'Etat est répartie de la zone C (17,9 %) à la zone A bis (13,4 %). Or, comme cela a déjà été mis en évidence par le rapport Rebsamen en 2021⁷, l'évolution de la production de logements sociaux, et celle de la construction de logements en général, ont connus sur la même période une baisse marquée en zones tendues alors qu'elles étaient orientées à la hausse dans le reste du territoire.

Cette évolution divergente de la production de logement sociaux selon la zone de tension explique largement les tendances observées globalement par catégories de gestionnaires des aides à la pierre (cf. tableau 1). Ainsi, la résistance de la production de LLS dans les territoires gérés par les services de l'Etat (-9 % globalement entre 2017 et 2021) doit beaucoup à la hausse enregistrée en zones B2 et C, les zones tendues étant en baisse de 27 % à 33 % sur la même période. Il en est de même pour la production des conseils départementaux. Du côté des métropoles, la baisse est la plus marquée en zones A (-30 %) et B1 (-40 %), les chiffres très variables d'une année sur l'autre pour la zone C étant peu significatifs. Ces évolutions de la production de LLS sont détaillées en annexe 2.

⁷ Rapport de la commission pour la relance durable de la construction de logements présidée par M. François Rebsamen (tome 1). Octobre 2021 ([lien](#))

Tableau 1 : l'évolution de la production de LLS de 2017 à 2021 par zones de tension pour chaque type de gestionnaires des aides à la pierre (indice 100 en 2017)

Gestionnaires	Zones	2017	2018	2019	2020	2021
Ville de Paris	A bis	100	93,2	98,2	43,8	63,2
Métropoles	A	100	85,4	89,2	65,8	70,3
	B1	100	90,6	78,1	60,3	59,5
	B2	100	117,6	92,3	80,3	82,1
	C	100	63,1	88,5	90,2	11,5
	Ensemble	100	89,8	81,8	62,6	63,1
Autres EPCI	A	100	102,1	101,4	76,9	95,7
	B1	100	99,9	99,8	71,8	84,4
	B2	100	108,1	99,2	114,6	111,0
	C	100	111,8	119,2	94,2	94,5
	Ensemble	100	105,1	101,3	95,1	99,3
Conseils départementaux	A	100	100,4	107,7	89,5	65,5
	B1	100	109,7	92,4	86,3	61,9
	B2	100	81,5	80,1	94,2	118,9
	C	100	92,1	97,1	84,5	102,1
	Ensemble	100	92,7	92,5	87,6	97,8
Services de l'Etat	A bis	100	109,5	91,7	79,3	84,3
	A	100	84,4	88,6	73,3	70,5
	B1	100	101,8	102,0	81,3	79,3
	B2	100	92,9	103,2	97,5	125,3
	C	100	102,0	95,5	100,0	113,6
	Ensemble	100	95,7	95,2	84,3	90,9
Tous gestionnaires des aides à la pierre	A bis	100	100,8	95,2	60,3	73,0
	A	100	86,1	89,9	71,0	71,7
	B1	100	95,1	86,7	67,5	67,0
	B2	100	98,5	97,6	102,8	116,4
	C	100	98,5	98,1	93,2	106,5
	Ensemble	100	94,7	91,8	76,7	82,3

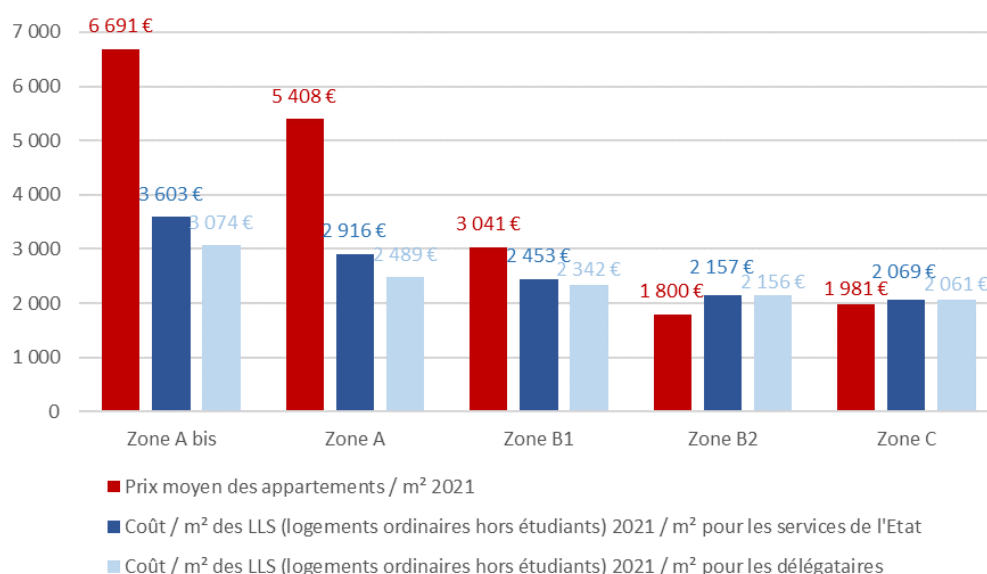
Source : mission (exploitation d'une extraction de l'infocentre Sisal). Analyse restreinte aux territoires dont le périmètre n'a pas été affecté au cours de la période 2017-2021 par des modifications consécutives à la signature de conventions de délégations nouvelles ou au non renouvellement de telles conventions

1.1.2 ... dans lesquelles la production est soumise à des contraintes accentuées

Des différences objectives dans les conditions de production des logements en général et des logements sociaux en particulier selon le degré de tension sur les marchés peuvent expliquer les évolutions divergentes des volumes de production.

En premier lieu, les niveaux de charge foncière de marché en zones tendues n'étant guère compatibles avec le logement social, la production y est fortement dépendante des dispositifs qui peuvent être mis en place sur ces territoires – par les collectivités territoriales essentiellement – pour donner aux organismes de logement social accès au foncier à un prix décoté. Le coût moyen de production du logement social est en effet inférieur de l'ordre de 50 % à la valeur moyenne de marché des logements en zone A ou A bis, de l'ordre de 20 % en zone B1, alors que les LLS produits en zones B2 et C ont des coûts voisins des prix de marché (cf. graphique 3).

Graphique 3 : le prix au m² des LLS (logements ordinaires hors étudiants) comparé au prix de vente moyen des appartements selon la zone de tension (2021)



Source : mission (exploitation d'une extraction de l'infocentre Sisal pour le prix des LLS, analyse du fichier des valeurs foncières par communes DV3F produit par le Cerema pour les prix des appartements).

En second lieu, les travaux déjà cités de la commission Rebsamen ont également analysé les obstacles croissants à la densification rencontrés dans les zones urbanisées en tension, du fait des oppositions venant des habitants riverains autant que des maires et qui ne permettent pas d'exploiter pleinement la constructibilité prévue par le PLU (cf. encadré 1). Ces obstacles ont été confirmés en 2022 par une étude réalisée pour la fédération des entreprises sociales de l'habitat⁸.

Encadré 1 : Extrait du rapport de la commission Rebsamen

L'accueil de nouveaux habitants et la densification qui en résultent sont de plus en plus difficilement acceptés au niveau local. Les échanges menés au sein de la commission ont permis d'identifier clairement une opposition grandissante à la construction de logements en zones tendues. L'acceptabilité est, plus que jamais, une dimension essentielle de la faisabilité des projets.

Les habitants des métropoles sont de plus en plus réticents à accepter une densification supplémentaire de leur cadre de vie. Ces réticences ont de multiples motifs, qui jouent pêle-mêle. Dans certains cas, elles procèdent d'une sorte de malthusianisme, d'une volonté d'entre-soi, d'une crainte de voir son environnement immédiat se détériorer. Dans d'autres, l'opposition provient de préoccupations environnementales. Celles-ci peuvent en effet conduire à des raccourcis à l'issue desquels la moindre construction, quel que soit son contexte urbain ou ses caractéristiques, est perçue comme anti-écologique, contradictoire avec une exigence de sobriété. L'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) en 2050 peut en particulier faire l'objet d'incompréhensions : il est parfois interprété de manière excessive comme un objectif immédiat

⁸ Les obstacles à la densification par la construction, Jean Bosvieux et Bernard Coloos, mars 2022.

de « zéro artificialisation brute ». Une certaine fatigue vis-à-vis du mode de vie urbain nourrit également les oppositions locales à la construction. La petitesse et la mauvaise qualité de certains logements, la congestion des infrastructures et en particulier des transports alimentent un refus instinctif et, somme toute, compréhensible de tout projet de densification. Il est d'ailleurs probable que la crise sanitaire ait accentué ce phénomène. Les confinements successifs ont fait apparaître, avec une acuité renouvelée, certaines limites ou défauts des logements et des environnements urbains, ils ont renforcé un besoin d'espace, un besoin de respirer.

Ces attentes de la population influencent nécessairement les décisions et les discours des responsables politiques locaux. Les membres de la commission font unanimement le constat d'une difficulté grandissante des élus, quelle que soit leur appartenance politique, à porter devant leur population un programme de « maire bâtisseur ». Les élections municipales de 2020 ont montré tout le potentiel de candidatures appelant à un arrêt des constructions.

Dans certains cas extrêmes, la réticence croissante de la population peut également se traduire par une hystérisation du débat sur le logement. La concertation sur les projets d'accueil de populations nouvelles se heurte à des positions de plus en plus tranchées, un rejet de la parole institutionnelle, une difficulté à s'écouter. Les réseaux sociaux et les pétitions en ligne donnent une visibilité plus grande aux opposants les plus virulents. À côté des opposants traditionnels qui déploient le plus souvent leur action sur le terrain contentieux émergent ainsi des acteurs nouveaux. Dans ces conditions le consensus est plus difficile à construire.

Finalement, ces oppositions locales concourent à un renversement du débat sur le logement. Alors que les « besoins en logement » devraient être le point de départ de la réflexion, ce sont souvent les « capacités d'accueil » qui sont désormais mises en avant. Implicitement, une telle posture revient à considérer qu'il n'y a pas trop peu de logements mais simplement trop d'habitants à loger. Elle relève d'une approche ultra-locale, incompatible avec les défis sociaux et environnementaux qui apparaissent à l'échelle nationale.

Source : Rapport de la Commission pour la relance durable de la construction de logements présidée par M. François Rebsamen – Tome I. Septembre 2021.

Ces difficultés d'acceptabilité des projets de construction se manifestent concrètement tant par de actions nombreuses contentieuses aux différentes étapes des procédures que par l'anticipation par les maires des oppositions locales à la densification de l'habitat lors de l'instruction des demandes de permis de construire. La Métropole de Lyon estime ainsi, à la suite d'une analyse sur trois communes dont Lyon et Villeurbanne, que la surface construite des projets effectivement autorisés est en moyenne inférieure de 25 % à la constructibilité résultant de son PLU métropolitain.

Enfin, les zones tendues sont probablement plus concernées par l'accroissement évoqué par plusieurs acteurs locaux rencontrés par la mission de la production en secteur diffus hors opérations d'aménagement. Cette production reposant largement sur l'initiative de promoteurs privés est en effet plus sensible à la conjoncture sur les marchés locaux.

1.2 Sur la dernière période, le resserrement de la contrainte financière semble avoir eu un impact limité sur les volumes de production mais constitue une menace pour l'avenir

1.2.1 De 2017 à 2021, les coûts de revient ont progressé plus rapidement que les recettes locatives dans les plans de financement prévisionnels

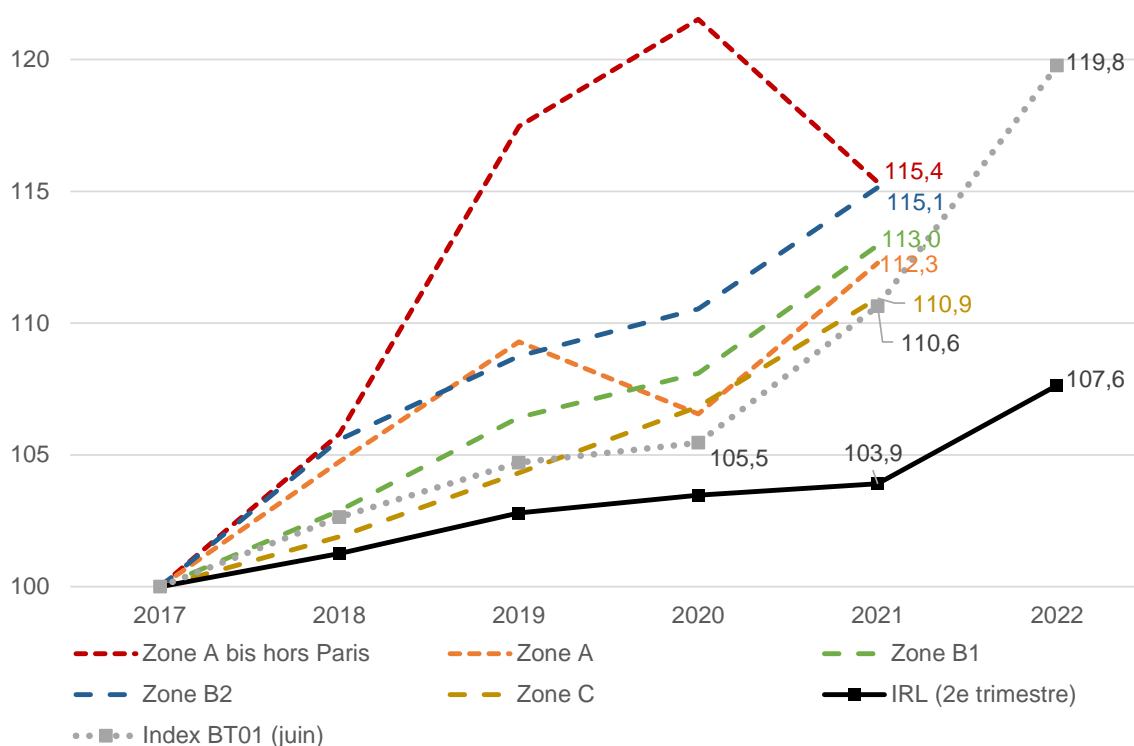
La mission s'est efforcée dans un premier temps de prendre la mesure de la hausse des coûts de revient des opérations de logement social, qui est évoquée par l'ensemble des acteurs. Le graphique 4, issu d'une exploitation des plans de financement prévisionnels dans le dossier

d'agrément, illustre le résultat de cette analyse. Il apparaît ainsi que, entre 2017 et 2021, le coût de revient prévisionnel total au m² a progressé selon la zone de tension entre 10,9 % (zone C) et 15,4 % (Zone A bis hors Paris). Dans le même temps, l'indice de référence des loyers sur lequel sont indexées les recettes locatives des organismes n'a progressé que de 3,9 %. Les conditions de l'équilibre financier des opérations se sont donc sensiblement tendues sur la période.

La hausse relativement homogène des coûts quelle que soit la zone de tension suggère que la hausse des coûts des travaux explique principalement la hausse globale. L'index BT01 qui est utilisé pour l'indexation des marchés de travaux vient à l'appui de cette analyse avec une hausse totale de près de 11 % entre juin 2017 et juin 2021, dont +4,8 % entre juin 2020 et juin 2021. La décomposition des coûts globaux prévisionnels des logements familiaux réalisés en maîtrise d'ouvrage directe confirme que, quelle que soit la zone de tension, la charge foncière n'a contribué que de façon minoritaire à l'augmentation du coût global entre 2017 et 2021 (cf. tableau 2). Les coûts fonciers ont certes connu des taux d'augmentation qui ont pu se rapprocher, voire dépasser, ceux de la construction mais leur part dans le coût total étant en moyenne très minoritaire, ils ont beaucoup moins contribué que les coûts de travaux à la hausse globale.

Il convient également de noter que, dans toutes les zones de tension, le coût des opérations en Vefa a progressé moins rapidement que celui des opérations en maîtrise d'ouvrage directe. Cela s'explique probablement par le plafonnement des prix imposés aux promoteurs par de nombreuses collectivités. Mais les pratiques ne sont pas identiques d'une collectivité à l'autre et peuvent expliquer des différences dans les évolutions constatées des coûts. Ainsi, la Métropole de Lyon, qui n'impose qu'en secteur d'aménagement un prix maximal pour les LLS acquis en Vefa et la métropole de Lille qui n'a pas mis en place un tel dispositif ont connu une progression rapide des coûts. Ces deux collectivités réfléchissent toutefois à des évolutions en la matière.

Graphique 4 : l'évolution de 2017 à 2021 du coût au m² des LLS (logements ordinaires seuls) selon la zone de tension comparée aux évolutions de l'indice de référence des loyers (IRL) et du coût des travaux dans le bâtiment (index BT01)



Source : mission

Tableau 2 : contributions de la charge foncière et du coût du bâtiment à l'augmentation du coût au m² des logements neufs réalisés en maîtrise d'ouvrage directe entre 2017 et 2021 (logements ordinaires hors étudiants seuls)

	Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C	Ensemble
Charge foncière	+1,1%	+6,2%	+5,5%	+3,8%	+1,9%	+3,0%
Bâtiment	+14,0%	+6,6%	+9,6%	+11,0%	+6,8%	+8,3%
Total	+15,1%	+12,8%	+15,2%	+14,7%	+8,7%	+11,3%

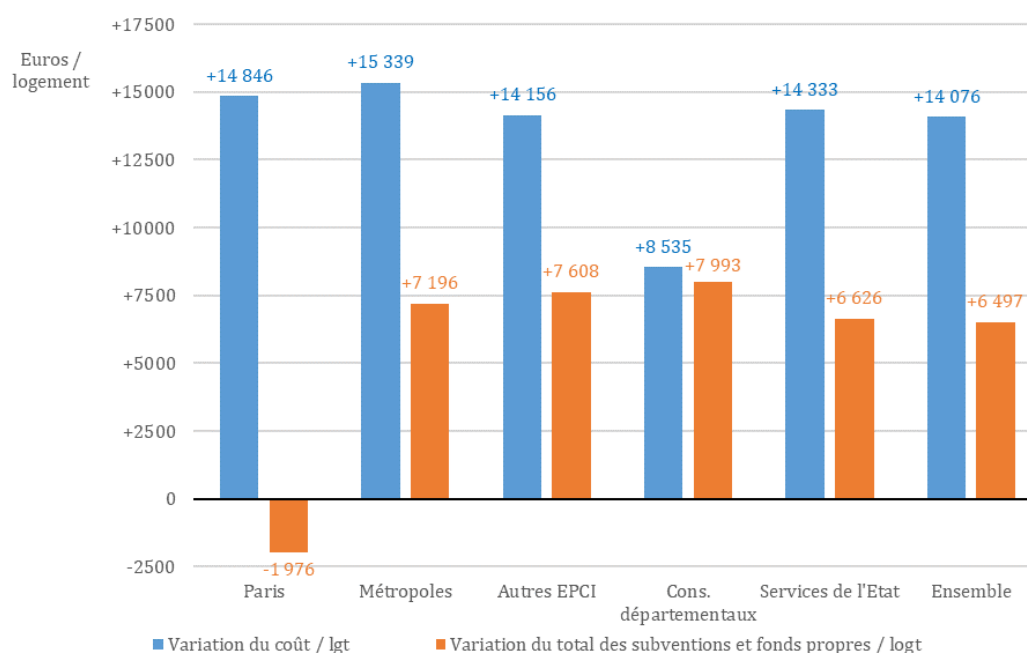
Source : mission (analyse d'une extraction de l'infocentre Sisal)

Lecture : En zone B1, le coût de revient prévisionnel total au m² des LLS a augmenté de 15,2 % entre 2017 et 2021. Cette hausse se décompose en 5,5 % au titre de l'augmentation de la charge foncière et 9,6 % au titre de la construction.

1.2.2 La hausse des coûts de revient n'a été que partiellement compensée par l'augmentation des financements gratuits

L'injection de fonds « gratuits » dans les plans de financement (subventions ou fonds propres des organismes) peut permettre de compenser la hausse des coûts de revient sans accroître la charge de remboursement des emprunts qui pèse sur l'équilibre financier des opérations. Cette compensation n'a toutefois été que partielle sur la période 2017 à 2021 comme le graphique 5 le met en évidence. Si l'on fait abstraction des conseils départementaux, dont les logements sociaux produits se situent essentiellement en zones détendues, et de la Ville de Paris, dont les opérations sont très spécifiques, les fonds propres et les subventions n'ont couvert ensemble qu'environ la moitié de l'augmentation des coûts. L'équilibre financier des opérations s'est donc sensiblement dégradé.

Graphique 5 : variations comparées de 2017 à 2021 du coût par logement et du total des subventions et fonds propres par logement par catégorie de gestionnaires



De la zone C à la zone B1, la limitation du besoin d'endettement engendré par la hausse des coûts a reposé principalement sur les fonds propres. Il en va différemment dans les zones les plus tendues : en zone A, les subventions et les fonds propres se sont accrus d'un montant sensiblement égal de l'ordre de 4 000 € par logement. L'ensemble de la zone A bis affiche une évolution atypique, avec une baisse du montant des subventions de plus de 800 € par logement liée au contexte très spécifique de Paris. Sur la zone A bis hors Paris, les subventions augmentent

de 7 000 € par logement parallèlement à une hausse des fonds propres de 9 000 € par logement en moyenne. Quelle que soit la zone de tension, l'augmentation de la subvention totale par logement provient principalement de l'augmentation des concours provenant des contributeurs autres que l'Etat et les collectivités locales, ce qui traduit notamment l'accroissement des versements d'Action Logement dans le cadre de sa contribution au plan de relance du Gouvernement sur les années 2021-2022.

1.2.3 L'impact sur les comptes des organismes de logement social a été globalement assumé sur les années passées mais constitue une menace à conjurer pour l'avenir

La hausse des coûts de revient, non intégralement couverte par l'augmentation des fonds gratuits dans les plans de financement, pèsera nécessairement sur la capacité d'autofinancement des organismes de logement social nette des remboursements d'emprunts. Les opérations analysées ont par définition pu être réalisées mais cela ne dit rien des opérations auxquelles il a éventuellement fallu renoncer du fait que leur équilibre financier n'était pas suffisamment assuré.

Un indice suggère toutefois que la hausse des coûts a eu globalement peu d'incidence sur le volume de la production de LLS entre 2017 et 2021 : cette hausse concerne toutes les zones de tension et tous les territoires de gestion des aides à la pierre, alors que le recul de la production se concentre sur les zones A bis, A et B1 et les métropoles délégataires.

Le diagnostic recueilli par la mission auprès de nombreux observateurs nationaux et locaux, et notamment la Caisse des dépôts et consignations, va dans le même sens. A ce stade, la hausse des coûts de production du logement social semble avoir été absorbée par des maîtres d'ouvrage dont la santé financière reste en général suffisamment solide pour absorber la dégradation de l'équilibre financier. Les délégataires rencontrés par la mission ont pu signaler des difficultés mais celles-ci ne semblent pas en général avoir déterminé l'évolution des volumes de production.

Les inquiétudes sont toutefois fortes concernant la période à venir :

- **En premier lieu, les organismes vont devoir financer à la fois la production nouvelle, la rénovation énergétique de leur parc existant et les engagements pris au titre du renouvellement urbain.** Certains ne semblent pas en avoir la capacité, en particulier parmi les offices publics de l'habitat, et pourraient donner la priorité à leur parc existant sur la production nouvelle.

Deux types d'actions sont susceptibles de maintenir la capacité de production nouvelle au niveau correspondant aux besoins. Il est possible en premier lieu d'augmenter les fonds propres des organismes dont les capacités financières sont sous tension en émettant des titres participatifs qui peuvent être souscrits notamment par la CDC ou les collectivités. En 2021, Toulouse Métropole Habitat, l'office de la métropole toulousaine, a ainsi émis pour 13,5 M€ de titres participatifs qui ont été souscrits par Toulouse Métropole pour soutenir la construction et la réhabilitation du parc⁹.

A défaut d'augmenter les fonds propres des organismes présents, il est possible d'accueillir sur le territoire de nouveaux organismes disposés à répondre aux besoins nouveaux et disposant de capacités financières pour le faire. Dans certains territoires, la production repose en effet sur un très petit nombre d'organismes locaux. Ainsi, 65 % des logements sociaux agréés par la métropole de Brest entre 2017 et 2021 l'ont été pour son office Brest Métropole Habitat¹⁰.

⁹ Source : lemonde.fr : L'office HLM de Toulouse Métropole émet 13,5 millions de titres participatifs, article publié le 30 juillet 2021 ([lien](#))

¹⁰ Source : mission (analyse d'une extraction de la base Sisal)

Recommandation 1. Prescrire aux services de l'Etat en liaison avec les collectivités compétentes, et notamment les délégataires, un examen prospectif des capacités des principaux organismes de logement social actifs sur chaque territoire de gestion des aides à la pierre à faire face à l'ensemble des besoins d'investissement dans les années à venir pour la rénovation urbaine, la réhabilitation du bâti existant et la production nouvelle. Décider, le cas échéant, des actions à mettre en place pour garantir la réalisation simultanée de l'ensemble de ces engagements, notamment par recapitalisation des organismes présents ou par l'accueil d'autres organismes.

- **En deuxième lieu, au-delà des difficultés propres à certains bailleurs, le contexte économique et financier est de nature à peser dans les mois à venir sur la production de l'ensemble des organismes.** Comme cela est évoqué par l'ensemble des acteurs, la hausse des coûts des travaux s'accélère depuis 2021. L'index BT01 a ainsi progressé de 8,3 % entre juin 2021 et juin 2022 (cf. graphique 4). Dans le même temps, le taux de rémunération des épargnants du Livret A – sur lequel sont indexés les taux des emprunts souscrits par les bailleurs sociaux –, fixé à 0,75 % depuis 2015, puis réduit à 0,5 % en février 2020, a amorcé sa remontée : il est aujourd'hui de 2 % depuis août 2022 et devrait rester à ce niveau jusqu'en janvier 2023. Au-delà, la formule de calcul de ce taux, soit la moyenne du taux d'inflation hors tabac et des taux interbancaires à court terme, laisse anticiper de nouvelles hausses significatives. Les coûts de gestion des organismes enfin n'échappent pas à la remontée de l'inflation.

Dans le même temps, l'indice de référence des loyers a également entamé une remontée avec une hausse de 3,6 % entre le 2^e trimestre 2021 et le 2^e trimestre 2022 et aurait dû continuer de le faire dans les mois à venir en suivant la hausse des prix à la consommation. Le souci de protéger les locataires a toutefois conduit le Gouvernement à plafonner l'évolution de l'IRL à 3,5 % jusqu'au 30 juin 2023¹¹. Au moment où tous les indicateurs les poussent à anticiper une progression rapide de leurs coûts, les organismes de logement social peuvent donc craindre que leurs recettes locatives ne s'ajusteront pas dans les mêmes proportions.

Cette incertitude sur l'évolution globale de l'environnement économique affecte doublement la capacité des organismes à investir dans la construction de nouveaux logements sociaux. D'une part, elle affecte les flux d'autofinancement susceptibles de contribuer à l'avenir au financement de nouvelles opérations. D'autre part, elle accroît les tensions sur l'équilibre financier de ces opérations futures. Pour éviter que cela ne pèse sur les projets de développement du parc social, il paraît nécessaire dans ce contexte d'apporter au secteur du logement social plus de visibilité sur l'évolution de ses comptes. Cela pourrait passer par des engagements des pouvoirs publics sur l'indexation des loyers à long terme - qui ne devrait pas durablement être déconnecté de l'inflation réelle - et/ou la compensation par des mesures exceptionnelles d'un écart justifié par la protection des locataires dans une situation de crise.

Une prolongation en 2023 et 2024 du protocole de mars 2021 en faveur de la relance de la production de logements sociaux en 2021 et 2022¹², renouvelant notamment les engagements financiers d'Action Logement et de la Banque des territoires, répondrait

¹¹ Article 12 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat ([lien](#))

¹² Protocole de mars 2021 en faveur de la relance de la production de logements sociaux en 2021 et 2022 signé le 19 mars 2021 entre l'Etat, l'Union sociale pour l'habitat, la Fédération des sociétés coopératives HLM, la fédération des entreprises sociales pour l'habitat, Procivis-UESAP, la Fédération nationale des associations régionales HLM, la Banque des territoires et Action Logement Groupe, en présence du président du Fonds national des aides à la pierre.

également aux inquiétudes des acteurs quant à la fin de ces financements.

Recommandation 2. Dans un contexte économique marqué par les tensions inflationnistes, les pouvoirs publics devraient donner aux organismes de logement social de la visibilité sur l'évolution de leurs comptes en s'engageant sur la cohérence à long terme entre évolution des coûts et plafonnement des hausses de loyer pour leur permettre de continuer à investir dans le développement du parc social et prolonger en 2023 et 2024 le protocole de mars 2021 en faveur de la relance de la production globale de logements sociaux en 2021 et 2022.

1.3 Au-delà de facteurs très conjoncturels, la production de logements sociaux dans les métropoles semble entravée par la nécessité de revisiter le mode de développement de la ville

1.3.1 La production de LLS a connu des évolutions différenciées dont il est difficile de distinguer les causes spécifiques des causes communes, conjoncturelles ou structurelles

Au-delà des tendances globales de la production de LLS décrites dans la partie 1.1 ci-dessus, les trajectoires ont été très variables selon les territoires (cf. tableau 3). Parmi les 14 délégataires dont la situation a été particulièrement examinée par la mission, trois métropoles (Aix-Marseille Provence, Nantes, Nice), la Ville de Paris ainsi que le conseil départemental de la Gironde ont connu une trajectoire conforme à la tendance globale avec une forte baisse en 2020 suivie d'une remontée en 2021 qui laisse toutefois la production inférieure au niveau de 2019. D'autres, en revanche, ont vu la baisse s'accroître en 2021 (Lyon, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Strasbourg et le conseil départemental de l'Ain). La trajectoire de la métropole lilloise est quant à elle marquée par un effondrement de la production dès 2019 suivi d'une forte remontée dès 2020 pour atteindre en 2021 un niveau proche de la moyenne des années 2017 à 2019. Seule parmi les métropoles, Rennes a maintenu sa production en 2020 et 2021 sensiblement au niveau des années 2017 à 2019. La Meurthe et Moselle illustre de son côté – à un niveau de production nettement inférieur – la tendance positive propre au plus grand nombre des conseils départementaux.

Les acteurs locaux peinent à expliquer ces évolutions. Au-delà de la crise sanitaire, la conjoncture immobilière est souvent évoquée. La Métropole de Lyon signale ainsi les réticences des promoteurs privés à lancer de nouveaux programmes alors qu'ils peinent à écouler les programmes en cours de commercialisation, ce qui pèse sur les acquisitions en Vefa par les bailleurs sociaux. Les difficultés de la construction en zones denses - du fait de l'opposition des habitants et des réticences des maires évoquée ci-dessus partie 1.1.2 – concernent également tout à la fois la promotion privée et le secteur social.

Il est vrai que la plupart des métropoles dont la production de logements sociaux neufs baisse entre 2019 et 2021 ont connu dans le même temps une baisse du total des autorisations de logements à construire. Mais la métropole rennaise, par exemple, voit la production de logements sociaux neufs et le total des logements autorisés progresser de concert. Le graphique 6 met toutefois en évidence l'absence de corrélation globale entre les taux d'évolution des LLS neufs et des logements autorisés entre 2019 et 2021. La conjoncture immobilière ne peut donc être qu'une explication partielle des différences entre les trajectoires de la production de LLS selon le territoire de gestion des aides à la pierre.

On peut également se demander si des différences dans l'évolution des coûts de revient peuvent contribuer à l'explication. Le tableau 4 met effectivement en évidence des différences dans le taux d'augmentation des coûts au m² parmi les 14 territoires de délégation analysés. Mais celles-ci

semblent indépendantes de l'évolution de la production. Hors Paris, la hausse des coûts est la plus élevée dans les métropoles rennaise (+20,5 % en 2021 par rapport à 2017) et lilloise (+14,7 %) dans lesquelles la production a pu être maintenue. A l'opposé, la production de LLS est en forte baisse à Montpellier et à Toulouse où la hausse des coûts est la plus modérée. La Ville de Paris quant à elle explique la baisse de sa production principalement par l'épuisement des gisements mobilisés par le passé (conventionnement de logements existants acquis depuis moins de 10 ans par les bailleurs sociaux, notamment) plutôt que par une hausse des coûts qui semble s'être accélérée en 2021.

Ni le contexte du marché immobilier, ni l'évolution des coûts de construction n'expliquent donc les trajectoires particulières de la production selon les territoires de gestion des aides à la pierre. Différents facteurs plus ou moins spécifiques sont en revanche évoqués par les acteurs.

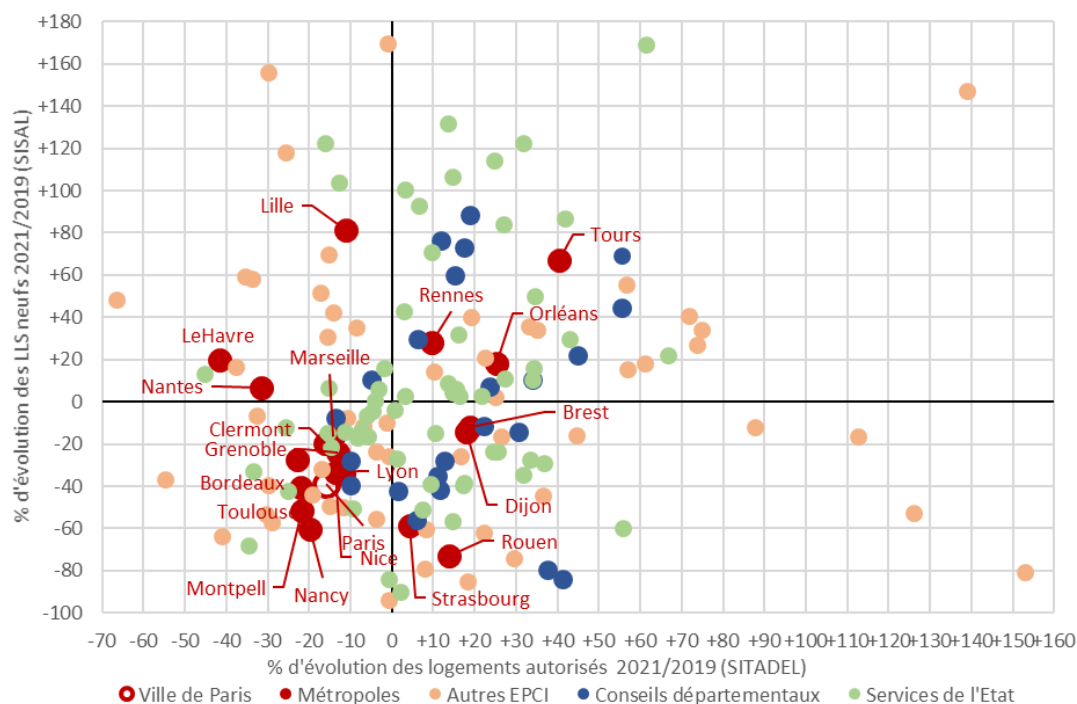
L'épuisement des grandes opérations d'aménagement qui ont soutenu la production au cours des années passées est fréquemment évoqué (Paris et Lyon notamment). Tous les territoires ne sont pas également exposés à la conjoncture immobilière dans le secteur privé selon la part de leur production de LLS réalisée en Vefa : de 15 à 20 % pour Paris ou Rennes, jusqu'à plus de 80% à Nice. De plus, les outils mis en place pour maîtriser les prix de cession des promoteurs aux bailleurs sociaux ne sont pas partout efficaces. Pour la métropole de Lyon, le plafonnement de ces prix de cession ne concerne que les opérations d'aménagement, à l'exclusion des opérations en diffus. Dans la métropole lilloise, la mise en place d'un tel plafonnement n'a pas paru nécessaire jusqu'à présent. Ces deux collectivités ont toutefois engagé une réflexion à ce sujet.

Tableau 3 : l'évolution de la production de LLS de 2017 à 2021 pour 14 délégataires des aides à la pierre

	2017	2018	2019	Moyenne 2017- 2019	2020	2021	Objectif 2021	Ecart / objectif 2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Ville de Paris	6 844	6 381	6 720	6 648	2 996	4 326	6 084	-28,9 %	-35,6 %	-34,9 %
Métropole d'Aix-Marseille-Prov.	4 097	3 202	3 140	3 480	2 217	2 754	4 712	-41,6 %	-12,3 %	-20,9 %
Métropole de Lyon	3 902	3 044	4 039	3 662	2 856	2 664	4 185	-36,3 %	-34,0 %	-27,2 %
Toulouse Métropole	4 000	2 948	3 393	3 447	2 288	2 047	2 950	-30,6 %	-39,7 %	-40,6 %
Bordeaux Métropole	3 928	3 225	2 429	3 194	1 732	1 625	2 628	-38,2 %	-33,1 %	-49,1 %
Métropole Européenne de Lille	2 701	2 699	1 211	2 204	1 961	2 113	2 467	-14,3 %	+74,5 %	-4,1 %
Nantes Métropole	2 215	2 391	1 380	1 995	880	1 486	2 250	-34,0 %	+7,7 %	-25,5 %
Rennes Métropole	1 338	1 576	1 148	1 354	1 402	1 440	1 750	-17,7 %	+25,4 %	+6,4 %
Montpellier Méditerranée Métro.	1 701	1 707	1 970	1 793	1 589	951	1 731	-45,1 %	-51,7 %	-47,0 %
Métropole Nice Côte d'Azur	1 376	1 844	1 552	1 591	882	1 190	1 721	-30,9 %	-23,3 %	-25,2 %
Eurométropole de Strasbourg	1 403	1 372	1 233	1 336	977	526	1 039	-49,4 %	-57,3 %	-60,6 %
CD de l'Ain	2 051	1 412	1 125	1 529	822	695	1 100	-36,8 %	-38,2 %	-54,6 %
CD de la Gironde	1 551	1 972	1 983	1 835	1 191	1 481	1 756	-15,7 %	-25,3 %	-19,3 %
CD Meurthe et Moselle	249	291	269	270	423	496	519	-4,4 %	+84,4 %	+83,9 %

Source : mission (exploitation d'une extraction de l'infocentre Sisal)

Graphique 6 : les taux d'évolution 2019-2021 de la construction de logements et de la production de LLS neufs selon le territoire de gestion des aides à la pierre



Source : mission d'après l'infocentre Sisal pour le logement social et les logements autorisés Sitadel pour la construction.

Tableau 4 : l'évolution du coût moyen au m² des logements ordinaires (hors étudiants) agréés de 2017 à 2021 par 14 délégataires des aides à la pierre

	2017	2018	2019	2020	2021
Ville de Paris	100	108,3	108,0	110,4	133,2
Rennes Métropole	100	98,3	111,2	112,3	120,5
Métropole Européenne de Lille	100	106,3	110,4	107,6	114,7
Nantes Métropole	100	102,1	106,3	110,2	112,0
Eurométropole de Strasbourg	100	103,8	106,0	113,6	111,3
Bordeaux Métropole	100	103,6	107,6	108,3	111,2
CD de la Gironde	100	104,4	108,2	109,5	110,5
Métropole de Lyon	100	104,3	109,2	110,0	110,4
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	100	104,1	105,7	104,3	109,0
CD Meurthe et Moselle	100	104,3	103,8	115,0	108,8
Métropole Nice Côte d'Azur	100	104,5	102,6	93,2	107,6
Montpellier Méditerranée Métropole	100	107,5	104,6	104,4	106,5
Toulouse Métropole	100	102,4	109,6	110,6	105,7
CD de l'Ain	100	104,4	106,1	101,7	105,4

Source : mission (exploitation d'une extraction de l'infocentre Sisal)

La production financée par l'Anru a également pesé de façon variable sur l'évolution de la production de droit commun, qui est seule l'objet de ce rapport. En effet, les opérations financées

par l'Anru en dehors des zones qui lui sont dédiées, pour reconstituer dès 2020 l'offre supprimée dans ses zones propres, mobilisent prioritairement une partie du potentiel global de développement du logement social. De ce fait, une montée en puissance de la reconstitution de l'offre financée par l'Anru diminue d'autant, toutes choses égales par ailleurs, la production de LLS dans le cadre de la délégation (cas notamment de la Métropole de Lyon).

La fragilité d'un important bailleur social local peut également peser sur l'évolution de la production globale pour le territoire. C'est le cas pour le conseil départemental de l'Ain en raison de la situation financière délicate de sa Sem, la Semcoda. Cette situation semble toutefois peu fréquente parmi les métropoles, qui disposent en général de bailleurs sociaux locaux puissants. L'attractivité de leurs territoires conduit de plus de nombreux organismes nationaux ou régionaux à souhaiter s'y développer, au point que la métropole peut chercher à limiter de façon volontariste le nombre de ces acteurs (Rennes). Des aléas divers, notamment juridiques, peuvent enfin affecter la production d'une année particulière. Ainsi, la métropole de Toulouse a été confrontée au printemps 2021 à l'annulation par le juge de son PLU métropolitain¹³.

1.3.2 Au-delà de leurs histoires spécifiques, les métropoles sont confrontées à la remise en cause d'un modèle de développement urbain

Derrière les histoires spécifiques, il est permis de discerner des difficultés communes qui se manifestent notamment par une diminution très générale de la part de la production de logements sociaux issue des opérations d'aménagement. Cette baisse de la contribution des grandes ZAC, évoquée de façon très générale par les acteurs locaux, est difficile à objectiver faute de disposer au niveau national comme au niveau local de données chiffrées sur le lancement de ces opérations et leur contribution à la production de LLS au fil des années. Elle a toutefois été confirmée par les professionnels de l'aménagement avec lesquels la mission a pu s'entretenir.

Ce recul des grandes opérations d'aménagement, et l'épuisement des réserves foncières constituées dans le passé, sont en partie compensés par la montée en puissance de la production en diffus sous l'effet notamment des réserves de mixité sociale et des emplacements réservés introduits dans les PLU ainsi que de la politique de préemptions foncières et immobilières. Dans la plupart des cas, elle est toutefois insuffisante pour maintenir le volume global de la production, qu'elle rend en tout état de cause plus dépendant de la conjoncture immobilière. Le souci de recentrer le développement urbain sur les zones déjà urbanisées – que de nombreuses métropoles ont intégré dans leurs documents d'urbanisme sans attendre la loi climat et résilience¹⁴ – ne peut expliquer à lui seul ce recul de l'aménagement urbain. Les procédures d'aménagement conservent en effet toute leur pertinence pour planifier le renouvellement urbain et peuvent concerner aussi bien de grandes emprises d'un seul tenant, autrefois dédiées à l'industrie ou au chemin de fer, que des parcelles multiples de plus petites tailles (ZAC multi-sites).

Les collectivités interrogées par la mission expliquent en général ce recul de l'aménagement par des circonstances locales : achèvement de grandes opérations, épuisement des réserves foncières... La généralité du constat invite toutefois à rechercher des causes communes de nature à freiner le lancement de nouvelles opérations d'ampleur. Les professionnels de l'aménagement évoquent à cet égard plusieurs facteurs. La complexification réglementaire de la création et du développement des ZAC, notamment au titre de la concertation et de l'information du public, ont pu décourager les décideurs locaux qui opteraient pour des procédures plus légères chaque fois que cela leur est possible. Le coût de ces opérations - rarement équilibrées financièrement sans une contribution de la collectivité - est une autre cause. Mais avant tout, le lancement d'une opération d'aménagement par une collectivité place celle-ci en première ligne pour défendre

¹³ Cette décision confirmée en appel en février 2022 ne semble toutefois pas avoir peser significativement sur la production de logement social en 2021.

¹⁴ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets met en œuvre l'objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN) à l'horizon 2050

devant ses citoyens électeurs un projet de développement urbain facilitant l'accueil de nouveaux habitants. La construction en diffus permet en revanche aux exécutifs locaux de laisser le premier rôle à des acteurs privés en se positionnant comme arbitres. Pour autant, les difficultés rencontrées pour faire accepter les constructions nouvelles qui justifient cette prudence ne sont pas levées et se traduisent par des actions de contestation et des recours contentieux. Ces dernières retardent les projets, souvent les « déshabillent » partiellement au moment de la délivrance du permis de construire, voire entraînent leur abandon pur et simple.

Le développement du logement social repose en définitive sur l'existence d'un projet de développement urbain porteur d'une volonté politique forte, cohérent avec les enjeux notamment démographiques, territorialisé et partagé entre les EPCI et les communes, pour identifier des potentiels de développement et planifier leur mobilisation dans le temps. Les acteurs rencontrés soulignent l'importance de cette territorialisation aussi précise et concrète que possible des objectifs et des actions à mener au niveau des communes pour que les maires collaborent pleinement au stade de l'instruction des permis de construire et s'engagent pour défendre les projets auprès de leurs habitants. Parmi les collectivités rencontrées par la mission, Rennes Métropole semble en donner l'exemple le plus achevé. La territorialisation du PLH y donne lieu à une véritable contractualisation entre la métropole et chaque commune membre.

La capacité des acteurs locaux à mettre en place ce type de projet consensuel de développement de la ville est toutefois affaiblie ou remise en question dans différentes métropoles. Alors que la maîtrise de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers, en anticipation de l'objectif prescrit par la loi Climat et résilience, conduit à limiter l'extension urbaine, la densification des espaces déjà urbanisés suscite les oppositions déjà évoquées. Les élus sont de plus confrontés à une exigence croissante de concertation pour déterminer l'évolution de la ville en prenant en compte la nature, en intégrant des îlots de fraîcheur et des espaces verts de proximité, ou en prévoyant une place nouvelle dans l'espace public pour les mobilités actives.

Ainsi, au-delà des facteurs conjoncturels et de la hausse des coûts, les métropoles semblent confrontées au défi de repenser leur développement urbain, tant pour répondre aux attentes de leurs habitants que pour se préparer à l'obligation de réduire leur consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers comme le prescrit la loi Climat et résilience. A l'écoute des acteurs, il s'agit de transitions de fond qui nécessitent du temps pour mettre en œuvre la pédagogie « du politique vers les citoyens » et construire des outils d'intervention de plus en plus fins : au niveau de la ville, puis du quartier/îlot, et de l'opération, et enfin de la programmation du logement social, qui concilie dans le temps la planification et le bouclage opérationnel aux différentes échelles. La formule suivante exprimée par un des acteurs rencontré résume le ressenti actuel – « le logement social est dans la tenaille de la densification ».

Les métropoles rencontrées par la mission ne restent pas inactives face aux exigences nouvelles de leurs habitants, portées fortement par certains élus municipaux notamment depuis 2020. Elles n'en sont toutefois pas toutes au même stade. Comme suite à la décision de la Cour d'appel - qui a confirmé l'annulation du PLUiH de Toulouse Métropole en considérant que, contrairement à l'objectif affiché, il ne réduirait pas la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers par rapport à la période passée mais l'augmenterait au contraire -, la Métropole de Toulouse se trouve aujourd'hui dans une phase de réflexion. A l'opposé, Rennes Métropole, qui a réussi à maintenir sa production, s'appuie sur son dispositif de contractualisation avec les communes pour mettre en œuvre avec le soutien des maires des projets de développement urbain intégrant un développement du parc social conforme aux enjeux locaux. Dans le cadre de son PLH3 en cours d'élaboration, la Métropole européenne de Lille demande également aux communes de s'engager sur des objectifs précis sous la forme de cartes signées par les maires. En contrepartie, la métropole accompagne les communes pour l'accueil des nouveaux habitants, par exemple par un fond de concours finançant des classes supplémentaires.

Les actions engagées ou à engager ne produiront toutefois leurs résultats qu'à un horizon de plusieurs années.

2 La délégation de compétence est un outil efficace dont le pilotage stratégique doit être renforcé en vue de sécuriser dans la durée l'atteinte de ses objectifs

2.1 Les atouts de la délégation de compétence trouvent leur meilleure expression parmi les métropoles

2.1.1 La délégation de compétence permet de mettre en synergie les politiques nationale et locale pour produire des logements sociaux

La conception et la mise en œuvre de la politique du logement est une compétence partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales. Si l'Etat a la responsabilité première pour organiser et réguler le secteur du logement social, financer son développement et veiller aux équilibres territoriaux et sociaux, à travers notamment l'application de la loi SRU et du droit au logement opposable, les collectivités ont – indépendamment même de la délégation de compétence de l'Etat - un rôle opérationnel décisif pour développer de façon opérationnelle le logement social sur leur territoire. Les opérateurs de logement social qu'elles animent (OPH et Sem locales notamment) sont des acteurs incontournables. Les contributions qu'elles accordent aux plans de financement des opérations sont le plus souvent supérieures aux subventions de l'Etat¹⁵. En amont de la production du logement social, les communes et leurs intercommunalités sont également en première ligne pour créer les conditions nécessaires au développement du logement social en zone tendues par la production d'un foncier à prix maîtrisés.

Dès lors, le législateur a entrepris d'organiser en plusieurs étapes la bonne articulation entre les niveaux national et local. A cet effet, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a notamment confié aux intercommunalités la responsabilité d'élaborer un PLH tout en permettant à l'Etat de déléguer à ces intercommunalités, ainsi qu'à des conseils départementaux, l'attribution des aides à pierre nationales.

Ce dispositif de délégation de l'Etat encourage les collectivités à développer leur action dans le domaine de l'habitat tout en développant des synergies entre politiques nationale et locale. Il consacre auprès de l'ensemble des acteurs le délégataire comme pilote opérationnel du développement du parc social et guichet unique pour l'attribution des aides financières. Cette position lui donne par exemple la capacité de réguler les prix de cession en Vefa par les promoteurs aux bailleurs sociaux en affichant clairement qu'il ne financera pas les opérations quand le prix est trop élevé.

L'Etat déléguant conserve de son côté, dans le dialogue avec le délégataire et par la fixation des objectifs de la convention, la capacité de veiller aux équilibres territoriaux et sociaux sur le territoire en veillant notamment à la bonne prise en compte de l'impératif de rééquilibrage de l'implantation des logements sociaux entre les communes résultant de la loi SRU.

2.1.2 Les métropoles disposent des meilleurs atouts pour valoriser la délégation de compétence dans le contexte difficile des zones tendues

Même si elles rencontrent aujourd'hui des difficultés accrues pour tenir les objectifs fixés, les métropoles délégataires disposent toujours des meilleurs atouts parmi les différents types de gestionnaires des aides à la pierre pour valoriser la délégation de compétence dans le contexte

¹⁵ Une appréciation plus complète de l'aide financière de l'Etat aux opérations de logement social nécessiterait toutefois de prendre en compte les aides fiscales et les aides de taux incorporés dans les prêts adossés au fond d'épargne de la CDC.

difficile des zones tendues.

En premier lieu leur statut d'EPCI¹⁶ les place en bonne position pour produire des projets de développement urbain partagés avec les communes membres et leurs maires. Les conseils départementaux délégataires comme les services de l'Etat dans les territoires ne bénéficient pas des mêmes facilités.

En second lieu, par rapport aux autres catégories d'EPCI délégataires, les métropoles disposent de plusieurs atouts. En application de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales, elles disposent non seulement des compétences juridiques les plus larges en matière de politique de l'habitat, d'aménagement et d'urbanisme, avec notamment l'élaboration d'un PLU métropolitain et la possibilité de définir, créer et réaliser des opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain. Leur taille leur permet de se doter des outils opérationnels nécessaires pour réaliser leurs projets, au sein de leurs services ou par création de structures dédiées diverses (Sem ou SPL notamment). En tant que pôles d'attraction démographique et économique, elles bénéficient aussi de la présence d'acteurs nationaux ou régionaux puissants (SA d'HLM par exemple). Enfin, elles disposent maintenant d'une longue expérience dans la mise en œuvre de la politique de l'habitat dans le cadre de la délégation de compétence, puisqu'elles en sont en général à leur troisième convention et préparent souvent la quatrième.

Parmi les EPCI et les différents échelons de collectivités territoriales, les métropoles disposent ainsi des meilleurs outils pour développer le logement social dans le contexte exigeant des zones tendues et sont à même de mobiliser pour le logement social une capacité d'action publique supérieure à ce que les services de l'Etat pourraient réaliser seuls, faute notamment – hors du périmètre des OIN – de la compétence pour élaborer les règles d'urbanisme et lancer des opérations d'aménagement. La mission a pu constater en outre dans les métropoles rencontrées la mise en œuvre systématique d'une boîte à outils très complète. Si on fait abstraction de la baisse récente de la production, l'analyse statistique des logements produits entre 2017 et 2021 en laisse apparaître quelques effets positifs.

Dans le contexte des zones tendues, le coût des logements produits est mieux maîtrisé par les délégataires que par les services de l'Etat : -15 % en zones A et A bis sur le coût au m² par rapport aux territoires relevant des services de l'Etat, -4,5 % en zone B1 (cf. annexe 2). De plus, les subventions attribuées sur leurs ressources propres par les métropoles délégataires représentaient 3,8 % du coût des logements en 2021. En regard, l'engagement financier des autres catégories de délégataires (hors Ville de Paris) apparaît sensiblement en retrait avec 2,8 % pour les conseils départementaux, 2,5 % pour les communautés d'agglomération et 2,2 % pour les communautés urbaines. Les subventions propres attribuées par les métropoles représentent 1,6 fois les montants de crédits délégués par l'Etat investis sur les mêmes opérations. On observe également que la part de la production en Vefa est mieux contenue par les métropoles (45 % en zone A, 49 % en zone B1 en 2021) que par les services de l'Etat (respectivement 61 % et 65 %)¹⁷. La réalisation effective des opérations agréées est enfin mieux sécurisée dans les métropoles avec un taux d'abandon après agrément de 8,3 % au lieu de 12,4 % pour les services de l'Etat¹⁸.

Force est toutefois de constater que ces atouts des métropoles ne leur ont pas permis, pour la plupart d'entre elles, d'éviter une baisse particulièrement accentuée de la production de logements sociaux sur leurs territoires. Il reste donc nécessaire de rechercher comment mieux mobiliser ces atouts, bonifiés par la délégation de compétence de l'Etat, pour surmonter les difficultés nées de la contestation du mode de développement de la ville, qui sont aujourd'hui la principale entrave à leur production de logements sociaux.

¹⁶ A l'exception de la métropole de Lyon qui n'est pas un EPCI mais une collectivité territoriale de plein exercice.

¹⁷ Source : mission (exploitation de la base SISAL).

¹⁸ Source : enquête DHUP-Alénium 2022 portant sur les opérations agréées entre 2012 et 2018 dont les résultats sont détaillés en annexe 2.

2.2 Renforcer le pilotage stratégique partagé de l'ensemble de la chaîne de production du logement social depuis l'amont

Si, dans des territoires moins tendus, la programmation des opérations de logements social peut consister à recueillir les projets proposés par les bailleurs sociaux et arbitrer entre eux en fonction de l'enveloppe de crédits disponible et du degré de priorité attaché à chaque territoire, la rareté et le prix du foncier en zones tendues oblige à agir très en amont au niveau de la réglementation d'urbanisme, des opérations d'aménagement de l'espace urbain et du marché immobilier et foncier. Il s'agit en définitive de penser le développement de l'offre de logement social de façon intégrée avec une politique globale de développement urbain qui se conçoit et se met en œuvre dans le temps long, à un horizon qui dépassera souvent les 6 ans de la délégation de compétence des aides à la pierre. Comme on l'a vu dans la première partie, c'est aussi à ce niveau de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un projet de développement urbain que se situent aujourd'hui les principaux obstacles à lever.

Les métropoles ne restent pas sans réactions face aux difficultés qu'elles rencontrent. Les multiples démarches engagées pour identifier de nouveaux gisements fonciers ou immobiliers ont souvent été évoquées par les acteurs rencontrés par la mission : de la construction en surélévation d'immeubles sociaux existants ou d'équipements publics à l'acquisition-amélioration ou l'acquisition de lots diffus dans des copropriétés. Elles s'efforcent également d'accélérer la production dans les secteurs d'aménagement. Les résultats à attendre de ces actions ne paraissent pas toutefois à la hauteur des enjeux dans les métropoles confrontées à une forte baisse de leur production. Il s'agit de mesures utiles dans le court et moyen terme qui ne dispensent pas d'engager des actions plus structurelles pour mobiliser, en amont de la production proprement dite de logements sociaux, suffisamment de ressources foncières et immobilières pour ramener dans le long terme les réalisations au niveau des besoins.

Cette nécessité de penser la production de logement social dans le temps long oblige à mettre en place un véritable pilotage stratégique, de l'amont - la conception d'un projet de développement de la ville intégrant un travail sur l'évolution de la forme urbaine pour concilier les besoins à satisfaire avec la nécessaire maîtrise de la consommation foncière et les aspirations des habitants à disposer de plus d'espace et de nature dans la ville -, à la production finale de logements sociaux, en passant par la création de secteurs d'aménagement, les acquisitions foncières et immobilières, les obligations inscrites dans le PLU... Ce pilotage se doit de veiller au bon dimensionnement des outils par rapports aux objectifs quantitatifs de production de logements sociaux. Il doit permettre ensuite de suivre leur mise en œuvre dans un contexte évolutif en mesurant la production effective qu'ils permettent de réaliser, identifier aussi précocement que possible les obstacles de nature à bloquer ou ralentir cette production, se mobiliser pour lever ces obstacles, et enfin si nécessaire, faire évoluer ces outils si leur dimensionnement se révèle insuffisant.

L'élaboration et la mise en œuvre du projet global de développement de la ville relève de la collectivité qui dispose à cet effet de ses outils de pilotage propres. Mais dans la mesure où il constitue le cadre dans lequel les besoins en logements sociaux devront être satisfaits, le service de l'Etat ne peut jouer son rôle dans le pilotage de la délégation sans s'y intéresser. Or cette dimension paraît peu présente dans le dialogue entre délégants et délégataires tel qu'il apparaît dans les conventions de délégation ou dans les bilans sous double timbre annuels, triennaux ou de fin de convention qui ont été communiqués à la mission. Les délégataires peuvent s'efforcer de leur côté d'évaluer la production des outils de mobilisation du foncier qu'ils mettent en place. Si la prise en compte des capacités de production identifiées est un élément du débat pour la fixation des objectifs conventionnels, elle ne paraît pas se fonder sur une évaluation partagée de ce que peuvent produire pendant la durée de la convention les différentes sources de mobilisation du foncier : opérations d'aménagement en cours ou à venir, secteurs de mixité sociale et emplacements réservés pour le logement social inscrits au PLU, politique de préemptions immobilières de la collectivité, opérations de densification dans le patrimoine des bailleurs sociaux, opérations diverses en diffus...

De même, les bilans de la délégation permettent peu d'apprécier la contribution effective de chacun des dispositifs de mobilisation foncière à la production constatée. Si les acteurs convergent pour évoquer une baisse de la production issue des opérations d'aménagement, il n'est pas possible d'objectiver le constat de façon chiffrée. Une telle évaluation serait pourtant de nature à enrichir utilement le dialogue entre délégant et délégataire, tant au niveau de la fixation des objectifs de la convention que pour identifier les facteurs de blocage qui pourraient être levés par une action conjointe.

Un tel travail d'évaluation et de suivi relève des observatoires mis en place dans le cadre des délégations de compétence qui doivent alimenter les décideurs en données utiles au pilotage de la délégation.

Recommandation 3. Dans le cadre des observatoires locaux, mettre en place une véritable capacité d'évaluation et de suivi – partagée entre délégataire et délégant - de la production effective des différentes sources de foncier pour le logement social et des potentiels pour les années à venir. Inclure obligatoirement dans les bilans (annuels, triennaux, définitifs), une évaluation de la contribution des différents outils de mobilisation du foncier à la production globale.

2.3 Sécuriser dans la durée la mise en œuvre des projets urbains contribuant à la production de logements sociaux

Le lancement d'une grande opération d'aménagement public est souvent perçu comme un risque par les exécutifs locaux, qui s'exposent ainsi aux critiques des habitants, inquiets de voir leur environnement dégradé ou refusant l'arrivée de nouveaux venus susceptibles d'accroître la pression sur les transports, la voirie ou les équipements publics. Mais le renoncement à planifier l'évolution de la ville n'est pas sans inconvénients.

Faute de s'insérer dans un grand projet d'aménagement global, le développement urbain repose sur de multiples projets indépendants de petite ou moyenne taille dont la cohérence d'ensemble n'est pas apparente. Chacun de ces projets sera exposé à la contestation des habitants et des associations de défense. Se plaçant dans une position d'arbitre entre des intérêts privés et les habitants, le maire cherchera des compromis successifs en « déshabillant » chaque opération considérée séparément, au risque de conduire à son annulation pure et simple. La densification de l'habitat dans des secteurs déjà urbanisés, affichée dans les documents d'urbanisme en contrepartie de la restriction des espaces réservés à l'urbanisation nouvelle, est ainsi entravée au niveau opérationnel.

Même si elle demande du temps, avec une phase de réflexion approfondie, puis de concertation avec l'ensemble des acteurs et de consultation de la population, l'intégration des opérations isolées dans un projet d'ensemble, pour densifier en faisant évoluer la forme urbaine dans des conditions susceptibles de recueillir une large adhésion, devrait faciliter l'avancement de chaque opération individuelle. Confrontés aux oppositions, les élus municipaux pourront s'appuyer sur ce projet global pour défendre des opérations densifiant l'habitat en faisant valoir notamment les espaces verts, les itinéraires facilitant les mobilités douces et les équipements publics nouveaux qui auront été prévus là où ils sont utiles. Ils pourront plus facilement plaider auprès de leurs électeurs que cette densification ne sacrifie pas les habitants de la commune au profit d'un intérêt général qui ne suffit pas à lui seul pour convaincre.

Encadré 2 : opérations d'intérêt national (OIN), projets partenariaux d'aménagement (PPA) et grandes opérations d'urbanisme (GOU)

Les opérations d'intérêt national (OIN) sont définies par l'article L. 102-12 du code de l'urbanisme comme des opérations d'aménagement qui répondent « à des enjeux d'une importance telle qu'elle nécessite une mobilisation de la collectivité nationale et à laquelle l'Etat décide par conséquent de consacrer des moyens particuliers ». Les OIN sont créées par un décret complétant la liste des opérations énumérées à l'article R. 102-3 du même code. La métropole (ou plus généralement l'EPCI compétent en matière d'opérations d'aménagement ainsi que les communes, les départements et les régions dont le territoire est inclus en tout ou partie dans le périmètre de l'opération, sont consultés sur le projet d'opération d'intérêt national.

En novembre 2022, la liste des OIN comporte notamment - parmi les territoires en délégation de compétence pour les aides à la pierre étudiés par la mission - : l'opération d'aménagement Euroméditerranée intégralement située sur le territoire de la commune de Marseille, les opérations d'aménagement de la Plaine du Var (Ecovallée) sur le territoire de la Métropole de Nice Côte d'Azur, l'opération d'aménagement Bordeaux-Euratlantique dans les communes de Bordeaux, Bègles et Floirac et l'opération d'aménagement dite d'Alzette-Belval (Meurthe-et-Moselle).

Le représentant de l'Etat dans le département est compétent pour la création des zones d'aménagement concerté situées en tout ou partie à l'intérieur d'un périmètre d'opération d'intérêt national. Il est également compétent dans le périmètre de l'opération pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable. La conduite d'une OIN est généralement confiée à un établissement public d'aménagement d'Etat.

Les projets partenariaux d'aménagement (PPA) sont, selon les termes de l'article L. 312-1 du code de l'urbanisme, des contrats conclus pour favoriser la réalisation d'opération d'aménagement entre l'Etat et l'une ou plusieurs des collectivités suivantes : une métropole, une communauté urbaine, une communauté d'agglomération, une communauté de communes, un établissement public territorial de la métropole du grand Paris, une ou plusieurs communes membres des collectivités précédentes ainsi que la ville de Paris. Ce contrat peut également être signé par toute société publique locale, par toute société d'économie mixte ainsi que par toute autre personne publique ou tout acteur privé implantés dans son périmètre territorial et susceptibles de prendre part à la réalisation des opérations prévues par ce même contrat. Les communes concernées sont associées à l'élaboration du contrat de projet partenarial d'aménagement.

Le contenu du PPA est négocié librement entre les parties pour favoriser la réalisation rapide des opérations qu'il prévoit. Il peut notamment prévoir la cession à l'amiable des terrains bâtis ou non bâtis de son domaine privé en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement prévues par le contrat. Il conditionne également la définition d'une grande opération d'urbanisme (GOU).

Au 31 décembre 2021, la DHUP recensait, 19 PPA signés dont deux ayant donné lieu à la création d'une GOU. Au 31 juillet 2022, on en décomptait 25 dont parmi les territoires de délégation étudiés par la mission :

- La résorption de l'habitat privé dégradé au centre de Marseille dans le cadre d'une opération d'aménagement globale qui a fait l'objet d'une Grande opération d'urbanisme ainsi que de la création d'une société publique d'aménagement d'intérêt national ;
- la mutation urbaine du campus universitaire et du CHU de Bordeaux pour accueillir des entreprises innovantes, améliorer les mobilités et le cadre de vie et y développer les espaces publics et l'habitat (notamment étudiant) ;
- la transformation du quartier de la gare Matabiau à Toulouse (en réinvestissant un quartier dégradé (habitat privé, espaces publics etc) grâce à des libérations foncières de

la SNCF et à l'arrivée d'un nouveau métro pour créer un quartier d'affaires avec des logements nouveaux, de nouveaux équipements et la transformation des mobilités ;

- la requalification de la « future ex-autoroute A35 » à Strasbourg pour développer un nouveau projet urbain paysagé qui supprimera cette coupure urbaine ;
- la création d'un cadre de gouvernance entre l'Etat, la ville de Roubaix et la métropole européenne de Lille pour innover et expérimenter la requalification de la ville dans une démarche d'urbanisme circulaire.

Il s'y ajoute, pour le département de la Gironde, la réalisation des études nécessaires à la relocalisation des activités impactées par le recul du trait de côte à court, moyen et long terme de Lacanau et de la communauté de communes Médoc Atlantiques pour une mise en œuvre opérationnelle à court terme.

La mise en place d'un PPA peut s'accompagner sans que cela soit obligatoire d'un engagement financier de l'Etat. Ainsi la résorption de l'habitat privé dégradé au centre de Marseille a bénéficié de 2 millions d'euros de crédits d'Etat pour des études en 2019-2020 auxquels se sont ajoutés 5 M€ pour la capitalisation de la société publique locale d'aménagement d'intérêt national.

Les grandes opérations d'urbanisme : selon l'article L. 312-3 du code de l'urbanisme, les GOU sont des opérations d'aménagement prévues par un contrat de PPA dont la réalisation requiert, en raison de leurs dimensions ou de leurs caractéristiques, un engagement conjoint spécifique de l'Etat et d'une collectivité territoriale. La qualification de GOU résulte d'une délibération de la collectivité cocontractante du PPA après mentionné à l'article L. 312-3, après avis conforme des communes dont le territoire est inclus en tout ou partie dans le périmètre de l'opération et avec l'accord du représentant de l'Etat dans le ou les départements concernés.

La création d'une GOU a plusieurs conséquences :

- La compétence pour délivrer les permis de construire, d'aménager ou démolir ou pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable, est transféré à l'exécutif de la personne publique à l'initiative de la GOU (le président de la métropole par exemple) ;
- Les opérations d'aménagement acquièrent la qualification d'intérêt communautaire ou métropolitain et entre donc dans les compétences de l'EPCI concerné ;
- L'EPCI peut réaliser des équipements publics nécessaires à la GOU qui seraient normalement de la compétence de la commune d'implantation ;
- Il est possible de recourir à diverses mesures facilitant le déroulement des opérations : recours au permis d'innover, conclusion de conventions de projets urbains partenariaux (PUP), délimitation d'une zone d'aménagement différencié (ZAD), dérogations aux règles de gabarit, de densité et de stationnement du PLU, procédure intégrée prévue à l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme pour mettre en compatibilité les documents de planification (Sdrif, Padduc, SAR, Sraddet, Scot et PLU(i) avec les opérations présentant un caractère d'intérêt général.

Source : mission d'après le code de l'urbanisme.

Inscrite dans le cadre d'un tel projet de développement urbain renouvelé pour prendre en compte tant l'exigence de densification que les nouvelles attentes de la population, la production de logements sociaux aurait plus de chance de surmonter des oppositions qui, de l'avis des acteurs, contestent davantage aujourd'hui la nécessité de construire en général que spécifiquement les logements sociaux.

Les enjeux du renouvellement de la forme urbaine, pour densifier des espaces déjà construits dans

de grandes métropoles, de façon à accueillir la population nouvelle qui devrait continuer à rejoindre ces territoires attractifs, tout en limitant l'étalement urbain, paraissent en outre recouvrir « des enjeux d'une importance telle qu'elle nécessite une mobilisation de la collectivité nationale et à laquelle l'Etat décide par conséquent de consacrer des moyens particuliers » selon la définition des opérations d'intérêt national (OIN) par l'article L. 102-12 du code de l'urbanisme (cf. encadré 2).

La mission a pu constater la contribution importante dans la production de logements sociaux issue des OIN mises en place dans les métropoles de Nice Côte d'Azur (Ecovallée), de Bordeaux (Euratlantique) et d'Aix-Marseille Provence (Euroméditerranée). La mise en œuvre constante des engagements pris dans le cadre de ces projets par les EPA d'Etat qui en ont la responsabilité ont contribué à maintenir le cap dans une conjoncture difficile. Le transfert au représentant de l'Etat dans le département de la compétence pour délivrer les permis de construire dans le périmètre des OIN y a contribué. Ainsi, l'EPA Bordeaux Euratlantique tient compte dans l'examen des dossiers des exigences du nouveau label « Habitat frugal bordelais »¹⁹ tout en s'assurant que l'équilibre économique est préservé pour ne pas compromettre les opérations qu'il a reçu mission de réaliser.

La forte implication de l'Etat dans les OIN, assimilée par certaines collectivités à un dessaisissement, est toutefois un obstacle à leur développement. Pour répondre à cette critique tout en permettant à l'Etat de s'engager aux côtés des collectivités dans des projets d'aménagement dont l'intérêt dépasse les enjeux locaux, le législateur a créé le Projet partenarial d'aménagement (PPA) qui peut intégrer une Grande opération d'urbanisme (GOU) dont le statut prévoit différentes dispositions de nature à faciliter la réalisation des opérations. Alors que l'OIN est créée par décret, le PPA est un contrat et résulte de la demande d'une collectivité (en général une intercommunalité). Les communes concernées sont associées à l'élaboration du contrat de projet partenarial d'aménagement.

Lorsque les opérations d'aménagement justifient un engagement de l'Etat, la collectivité cocontractante du PPA peut délibérer pour leur donner la qualification de GOU avec l'accord des communes concernées et du représentant de l'Etat. Ce statut permet d'appliquer différentes mesures de simplification et d'accélération des procédures d'urbanisme. Il a également pour effet de transférer la compétence pour délivrer les permis de construire au président de la métropole²⁰. Le projet de réhabilitation des logements dégradés dans le centre de Marseille a donné lieu à la mise en place d'un PPA et d'une GOU.

Avec de surcroît l'appui d'un opérateur compétent sélectionné avec exigence, les PPA et les GOU paraissent ainsi de nature à accélérer les opérations de densification urbaine sur lesquelles vont reposer de façon croissante la production de logements sociaux dans les métropoles.

Recommandation 4. En s'appuyant sur un aménageur compétent, mettre en place des Projets partenariaux d'aménagement avec le statut de Grande opération d'urbanisme pour accélérer la réalisation des projets de renouvellement urbain et de densification au cœur de grandes métropoles afin de contribuer dans l'avenir de façon décisive à atteindre sur ces territoires les objectifs de production de logements sociaux et de logement en général.

Si la mise en œuvre des projets métropolitains bénéficie en général du soutien des communes membres et de leurs maires, qui ont été associés à leur élaboration, les métropoles rencontrent parfois l'opposition résolue de quelques maires qui, au stade du permis de construire qui demeure de leur seule responsabilité, bloquent la réalisation des projets de logements prévus par le PLH sur leur territoire. Il relève principalement de l'intercommunalité d'agir auprès des communes

¹⁹ Les documents présentant le Label Bâtiment frugal bordelais peuvent être téléchargés sur le site de la commune de Bordeaux ([lien](#)).

²⁰ Ou plus généralement à l'exécutif de la personne publique à l'initiative de la GOU.

récalcitrantes pour lever ces oppositions. La dynamique d'élaboration d'un PLH, avec notamment la mise en commun de l'évaluation des besoins peut d'ailleurs faire évoluer les positions²¹.

Il reste que les métropoles peuvent être confrontées à des oppositions impossibles à lever par le dialogue, notamment de la part de maires nouvellement élus sur la base d'un programme prévoyant l'arrêt de toute construction nouvelle. Il importe dans ces situations que l'Etat vienne appuyer l'intercommunalité en usant de ses leviers d'action propres.

Encadré 3 : la procédure prévue par l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation pour les communes carencées au regard de la loi SRU

Les communes soumises à l'obligation d'avoir un nombre de logements sociaux représentant au moins 25 % ou 20 % du total des résidences principales se voient notifier par le représentant de l'Etat un objectif de production de logements locatifs sociaux par période triennale. Si, à l'issue d'une période triennale, cet objectif n'a pas été atteint dans une commune, le représentant de l'Etat informe le maire de son intention d'engager une procédure de constat de carence en l'invitant à présenter ses observations.

Le préfet prend cette décision en tenant compte de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune et de projets de logements sociaux en cours de réalisation. L'arrêté de carence – qui mentionne les motifs de la décision – est pris après avis du CRHH et le cas échéant de la commission nationale de l'article L. 302-9-1-1 du CCH saisie par le CRHH ou de sa propre initiative. Cet arrêté peut comporter les mesures suivantes :

- le transfert du maire au préfet de la compétence pour délivrer les autorisations d'urbanisme dans certains secteurs et pour certaines catégories de logements ;
- une majoration du prélèvement mis à la charge des communes qui n'atteignent pas le taux de 25 % ou 20 % de logements sociaux dans la limite de 5 % des dépenses de fonctionnement (ou 7,5 % pour les communes les plus riches).

Le préfet peut également passer une convention avec un organisme en vue de la construction ou de l'acquisition des logements sociaux nécessaires à la réalisation des objectifs. La commune contribue obligatoirement au financement des opérations résultant de cette convention.

Source : mission d'après le code de la construction et de l'habitation.

Le premier de ces leviers est l'usage du contrôle de légalité qui, en saisissant le juge administratif, peut permettre d'obtenir l'annulation des refus de permis de construire abusifs. La métropole de Lyon, qui fait un point régulier avec les représentants des promoteurs sur les situations de permis de construire bloqués ou empêchés a ainsi convenu avec l'Etat de signaler les cas de maires très récalcitrants en vue d'une intervention du préfet qui pourra aller jusqu'à la mise en œuvre du contrôle de légalité si les conditions sont remplies.

L'Etat dispose par ailleurs d'un levier spécifique et puissant vis-à-vis des communes déclarées en situation de carence pour ne pas respecter leurs objectifs de réalisation de logements sociaux au titre de la loi SRU (cf. encadré 3). Il est en effet possible de prévoir dans l'arrêté de carence que la compétence du permis de construire est transférée au représentant de l'Etat pour certains secteurs géographiques et certains types de logements. Cette possibilité pourrait être utilisée plus systématiquement.

²¹ Entretien de la mission avec la Métropole Européenne de Lille

Recommandation 5. Agir résolument et de façon coordonnée entre l'Etat et l'EPCI contre les maires qui s'opposent aux constructions prévues par le PLH/PLU par la mobilisation des leviers prévus par la législation actuelle : usage du contrôle de légalité sur refus de permis de construire, reprise par l'Etat de la délivrance du permis de construire dans les communes carencées SRU.

Le manque de moyens dont disposent les intercommunalités pour lever l'opposition des maires a également été abordé en 2021 par le tome 2 du rapport Rebsamen. Ce rapport faisait ainsi le constat que « *aucun levier concret n'est prévu pour garantir que les objectifs du PLH soient effectivement respectés. Cette situation peut donner lieu à des stratégies non-coopératives de la part de certaines communes vis-à-vis desquels les intercommunalités responsables du PLH n'ont aucun moyen d'action. Elle prive aussi les maires qui souhaitent construire, d'un argument clé et d'une contrainte forte pour justifier et appuyer leur politique.* »²².

Ce rapport proposait en conséquence « *Un mécanisme de sanction [permettant] de contraindre les communes qui font obstacle manifestement et de façon persistante à l'atteinte des objectifs de production de logement sur leur territoire. Mis en œuvre à l'initiative de l'EPCI, il pourrait être inspiré du dispositif introduit par l'article 55 de la loi dite « SRU ». Après une première mise en demeure restée sans effet, une sanction financière à la charge de la commune en situation de carence pourrait être envisagée avant éventuellement, dans un troisième temps, que la capacité de délivrer les permis de construire ne soit transférée du maire au président de l'EPCI.*

Recommandation 6. Engager une réflexion avec les associations d'élus sur l'éventualité d'un transfert de la délivrance des permis de construire au président de l'EPCI pour tout logement en cas d'opposition manifeste et persistante du maire (mesure législative proposée en 2021 par le tome 2 du rapport Rebsamen).

²² Tome 2 du rapport de la commission pour une relance durable de la construction de logements présidée par M. François Rebsamen. Octobre 2021.

3 Amélioration de la délégation ou décentralisation, deux options sont envisageables, selon les territoires, pour un positionnement plus efficace de l'Etat garant des équilibres territoriaux et sociaux

3.1 Les attentes des acteurs appellent une évolution dans la mise en œuvre de la délégation de l'Etat qui peut ouvrir la voie à l'étude d'une décentralisation dans certains territoires

Les collectivités délégataires rencontrées par la mission n'ont pas manifesté le souhait d'un désengagement de l'Etat. Certaines souhaiteraient avoir leur mot à dire, au-delà des compétences déléguées actuellement par l'Etat, sur le contour des différents zonages qui interviennent dans les barèmes des aides à la pierre et à la personne ainsi que dans les réductions d'impôt pour investissement locatif. L'une d'elles a évoqué également la possibilité de moduler le niveau des objectifs triennaux de rattrapage d'un déficit en logement social au titre de la loi SRU qui sont aujourd'hui fixés unilatéralement par le représentant de l'Etat (cf. encadré 3 page 15). Ces nouvelles compétences sont envisagées comme une évolution souhaitable du nouveau statut d'autorité organisatrice de l'habitat (AOH) qui peut être conféré à un EPCI en application de la loi 3DS²³. Le dispositif de délégation de compétence des aides à la pierre et le rôle qu'il accorde à l'Etat n'est pas contesté.

Intercommunalités de France (ex-ADCF) considère de son côté que « *Si la politique de l'habitat porte en elle des objectifs essentiels en matière de cohésion sociale et territoriale dont l'État doit demeurer le garant, la forte implication des collectivités du bloc communal dans ce domaine et la grande diversité des réalités locales imposent une plus grande décentralisation des responsabilités opérationnelles dans le pilotage et la mise en œuvre des politiques du logement.* ». Plus spécifiquement concernant la délégation de compétence des aides à la pierre, Intercommunalités de France, demande que le dispositif soit renforcé en le généralisant aux intercommunalités qui le souhaitent et en intégrant les crédits des programmes Anru²⁴.

De manière générale, les collectivités délégataires considèrent que les relations entretenues avec les services départementaux de l'Etat sont de bonne qualité. Elles restent également en attente du soutien technique que ceux-ci peuvent leur apporter, notamment pour des opérations complexes. Les logements en structures collectives pour des populations spécifiques font également l'objet d'une demande de soutien renforcé au regard de leur complexité, de la multiplicité des partenaires et financeurs à coordonner et des procédures d'autorisation spécifiques auxquels ils peuvent être soumis²⁵.

Si de nombreuses collectivités ont choisi d'assurer elles-mêmes l'instruction des dossiers de demande d'agrément et de financement dans le cadre d'une convention de type 3 ou mixte (voir encadré 4 pour la définition des types de conventions) – ou seront amenées à le faire à la demande de l'Etat –, des métropoles telles que Toulouse ou Nantes sont pleinement satisfaites de pouvoir se concentrer sur les décisions « stratégiques » en laissant les services de l'Etat assurer pour leur compte l'instruction technique des dossiers (conventions de type 2).

De leur côté, les services départementaux de l'Etat sont également satisfaits en général de la qualité des relations qu'elles entretiennent avec les collectivités délégataires. Ils ressentent

²³ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

²⁴ Feuille de route des Intercommunalités de France pour la législature 2022-2027 adoptée par l'assemblée générale du 5 octobre 2022 ([lien](#))

²⁵ Par exemple, le fonctionnement des foyers de jeunes travailleurs est soumis à un agrément préfectoral en tant qu'établissement social ou médico-social.

toutefois un besoin de repositionnement, pour porter plus efficacement dans leur rôle de délégant les objectifs d'intérêt général et d'équilibre territorial qui sont la responsabilité de l'Etat.

Le passage des délégations en type 3, en leur permettant de se défaire de l'instruction technique des dossiers d'agrément pour le compte de la collectivité, est à cet égard une opportunité si elle permet de redéployer des moyens humains pour mieux contribuer au pilotage stratégique de la délégation (cf. partie 2.2 ci-dessus). Mais cette évolution représente également un double défi pour les DDT(M). Les services doivent en premier lieu faire face à la perte des connaissances réglementaires, administratives ou financières des agents d'instruction tout en préservant leur capacité de répondre aux besoins d'assistance exprimés par les délégataires et d'assumer leur rôle de délégant, en terme d'évaluation et de contrôle notamment. En second lieu, les services doivent maintenir un bon niveau d'information sur les conditions opérationnelles de production des logements sociaux et les obstacles rencontrés alors qu'ils cessent d'être invités aux réunions de suivi de la programmation que le délégataire organise avec les maîtres d'ouvrage.

Encadré 4 : délégations de compétence de type 2, de type 3 ou mixte

Depuis sa mise en place en 2005, le dispositif de délégation de compétence comporte plusieurs options quant à la répartition des rôles entre la collectivité délégataire et le service de l'Etat qui s'exprime par des conventions dites de type 2 ou de type 3 (le type 1 n'ayant été choisi par aucune collectivité).

Dans une convention de type 2, la collectivité délégataire assure le pilotage, la programmation et l'attribution de aides (signature des décisions d'agrément et de financement), mais le service de l'Etat (DDT(M) ou unité départementale de la DRIHL) assure l'instruction des dossiers pour le compte de la collectivité dans le cadre d'une convention de mise à disposition.

Dans une convention de type 3, la collectivité délégataire assure, avec des moyens humains mis en place sur ses ressources propres, l'instruction des dossiers en complément du pilotage, de la programmation et de l'attribution de aides.

(Le type 1 non utilisé en pratique prévoyait que l'Etat puisse assurer le pilotage, la programmation et attribution de aides, la collectivité délégataire instruisant les dossiers.)

L'option pour le type 2 ou le type 3 peut être exercée séparément pour le parc social et pour les aides de l'Anah dans le parc privé. Les conventions correspondantes sont dites de type mixte. En pratique, il s'agit exclusivement de collectivités qui ont souhaité conserver la mise à disposition des services de l'Etat pour les aides de l'Anah (type 2) tout en assurant elle-même l'instruction des dossiers pour le logement social (type 3).

En 2022, les conventions de délégations de compétence en vigueur en 2022 sont représentées sur la carte à la fin de cet encadré en distinguant les départements et les autres collectivités et le type. Globalement ces 115 conventions se répartissent de la façon suivante :

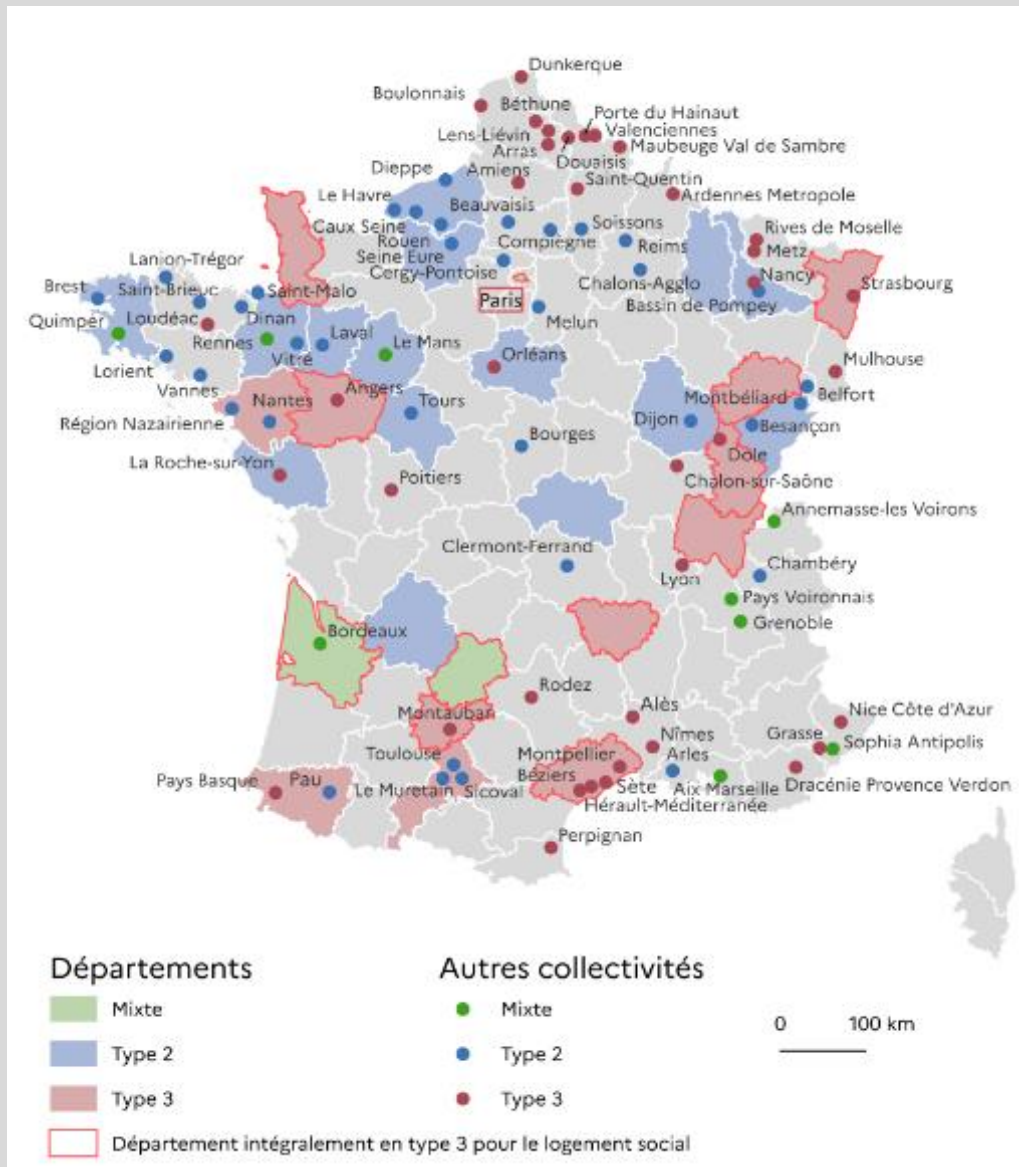
- Conventions de type 2 : 52 dont 8 métropoles, 29 autres EPCI et 15 conseils départementaux,
- Conventions de type 3 : 51 dont 7 métropoles, 32 autres EPCI et 12 conseils départementaux,
- Conventions de type mixte : 12 dont 4 métropoles, 5 autres EPCI, 2 conseils départementaux et la Ville de Paris.

En ce qui concerne l'attribution des seules aides pour le parc social, ce sont donc au total 63 délégations pour lesquelles les services de l'Etat n'interviennent pas dans l'instruction des dossiers dont 11 métropoles, 38 autres EPCI et 14 conseils départementaux (totaux des conventions de type 3 et de type mixte).

Lorsque l'ensemble du territoire d'un département est couvert par des délégations de type 3, les services de l'Etat n'assurent plus aucune tâche d'instruction des dossiers et se trouvent exposés

à un risque de perte de compétence. Pour le parc social, c'est le cas en 2022 de 12 départements : l'Ain, la Gironde, l'Hérault, le Jura, la Haute-Loire, le Lot, le Maine et Loire, la Manche, le Bas-Rhin, la Haute-Saône, le Tarn et Garonne et Paris.

Carte des délégataires selon le type de convention en 2022



La circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat prescrit que « il sera progressivement mis fin à la délégation de type 2 (instruction avec les moyens de l'Etat), pour les collectivités sollicitant ou demandant le renouvellement du dispositif, pour lui préférer une délégation de type 3 (instruction avec les moyens propres aux collectivités). » La part des conventions de type 3 va donc augmenter dans les années à venir au fur et à mesure de l'arrivée à échéance des conventions en cours et de la signature de nouvelles conventions, voire à mi-parcours de la convention à l'occasion du bilan triennal. A l'occasion du passage en type 3, le service de l'Etat accompagne le délégataire en terme notamment de formation/accompagnement de ses agents. Les collectivités peuvent également recruter sur la base du volontariat certains agents instructeurs de l'Etat.

Source : mission d'après le site de la DHUP sur les délégations de compétence ([lien](#)). Carte réalisée par le pôle Données de l'IGEDD.

Lorsque les résultats de la délégation ne sont pas à la hauteur des enjeux, les services délégants de l'Etat s'interrogent néanmoins sur leur capacité d'action pour redresser la situation. Quand le dialogue n'a pas permis d'avancer, le retrait de la délégation de l'Etat est en effet d'un maniement délicat. Outre les moyens humains à mobiliser, la question se pose de la capacité de l'Etat à lever seul des blocages qui se situent d'abord en amont de la production de logements sociaux, au niveau des règles d'urbanisme et de l'aménagement urbain, puis en aval, pour l'obtention des permis de construire, toutes décisions qui – hors le cas des OIN – resteront en tout état de cause entre les mains des EPCI et de leurs communes membres.

Depuis leurs positions différentes, les services de l'Etat et les collectivités ont nécessairement des préoccupations différentes quant à la bonne intégration des enjeux locaux et des priorités nationales en matière de logement social. Les collectivités, tout en demandant plus de latitude pour adapter les dispositifs nationaux, souhaitent que l'Etat reste présent pour apporter ses financements et veiller aux équilibres territoriaux et sociaux. Les services de l'Etat s'efforcent de répondre aux demandes de soutien des collectivités tout en étant soucieux de la bonne prise en compte des orientations nationales. Les attentes convergent toutefois sur le thème de la simplification administrative.

Les évolutions possibles pour se donner de meilleures chances de lever les entraves à la production de logements sociaux dans les métropoles, sont envisagées dans la suite de ce rapport sous la forme de deux options pouvant s'appliquer éventuellement simultanément selon les territoires :

- l'approfondissement de la délégation de compétence, en donnant aux services de l'Etat les moyens de mieux jouer leur rôle dans le pilotage stratégique partagé de la production de logements sociaux tout en simplifiant le fonctionnement administratif ;
- l'exploration, dans les territoires où les conditions en sont remplies, d'une décentralisation plus complète de la production de logements sociaux, permettant de clarifier les responsabilités de chacun en laissant l'Etat se recentrer sur des attributions essentielles - qu'il conviendra de définir - sans faire mine d'assumer la responsabilité de ce qui – en réalité - lui échappe.

3.2 En cas de maintien de la délégation de compétence, il convient de renforcer la capacité de l'Etat à peser sur les enjeux stratégiques (1^{ère} option)

Dans le cadre de cette option, la responsabilité du développement du parc de logements sociaux reste clairement partagée entre l'Etat et les collectivités délégataires au premier rang desquelles viennent les métropoles, dans les zones tendues où les besoins sont les plus importants et la production d'un foncier à coût maîtrisé particulièrement nécessaire. En première ligne pour la mise en œuvre opérationnelle, les délégataires ont des responsabilités importantes pour atteindre les objectifs fixés. Ils pourront à cette fin, autant que les services de l'Etat, en fonction de leur contexte propre et de leurs acquis, tirer bénéfice des recommandations des parties 1 et 2 exposées ci-dessus. Dans la 3^e partie, la mission s'est concentrée sur les moyens pour l'Etat pour contribuer plus efficacement au pilotage commun afin de mieux répondre aux besoins.

3.2.1 Réaffirmer la vocation de l'Etat à participer pleinement dans une posture facilitatrice au pilotage stratégique de la délégation

Dans le cadre des objectifs déclinés par la convention de délégation – synthèse des priorités nationales et locales -, délégant et délégataire sont appelés, chacun dans leur rôle, à coopérer pour répondre aux besoins de logements sociaux. Dans ce contexte, les services délégants se doivent avant tout d'adopter une posture facilitatrice contribuant au mieux de leurs moyens à l'atteinte des objectifs communs.

Cette posture s'exprime en premier lieu par un soutien technique au large spectre (montage d'opération complexe – notamment en structures collectives -, conditions de financement des projets, application de la réglementation sur les loyers plafonds et les marges locales, référentiels construction/bâtiment, mise en œuvre du conventionnement à l'APL, utilisation des outils numériques mis à disposition par l'Etat...). L'assistance que les DDT peuvent apporter à ce niveau au quotidien est très apprécié des délégataires. Si elle ne doit pas faire entrave à la montée en compétence des services des collectivités et peut être modulée selon la taille et l'expérience acquise du délégataire, elle reste nécessaire au regard de la complexité de la matière et des réglementations mises en place par l'Etat.

Dans des contextes marqués par les oppositions suscitées par les projets de construction, qu'elles portent spécifiquement sur le logement social ou plus largement la densification de l'habitat en général, l'action facilitatrice de l'Etat joue également un rôle essentiel pour lever les obstacles qui peuvent bloquer la réalisation de certains projets, avant ou après la délivrance de l'agrément. La mission a noté les actions en ce sens engagées localement, qu'elles résultent d'une initiative de l'Etat ou du délégataire. La métropole de Lyon a ainsi demandé à l'Etat de coordonner leurs actions auprès de communes s'opposant systématiquement à la mise en œuvre des objectifs de construction de logements, notamment par l'usage du contrôle de légalité. En Nouvelle-Aquitaine, c'est à l'initiative de l'Etat qu'un dispositif de suivi des projets bloqués associant les différents acteurs a été mis en place dans les secteurs géographiques les plus tendus (métropole bordelaise notamment).

Il convient enfin d'affirmer pleinement la vocation du délégant à participer, aux côtés du délégataire, au pilotage stratégique de la délégation pour notamment s'assurer du bon dimensionnement des outils de production foncière par rapport aux besoins de logements sociaux, analyser les facteurs de blocage et décider des actions correctrices à mettre en œuvre.

Recommandation 7. En cas de maintien du dispositif de délégation de compétence, positionner le rôle de l'Etat délégant dans une posture facilitatrice et d'animation auprès des acteurs locaux en contribuant au pilotage stratégique, en usant de sa légitimité et des prérogatives que la loi lui reconnaît pour faciliter le bon déroulement des projets, tout en continuant à apporter un soutien technique utile.

3.2.2 Soutenir l'action de l'Etat par une capacité d'évaluation propre et un contrôle pertinent des actes du délégataire

Le développement du parc de logements sociaux repose sur la réunion simultanée de plusieurs conditions exigeantes. Il convient que les acteurs puissent insérer leur action dans le cadre d'un projet de développement urbain global aussi consensuel que possible pour fédérer les énergies mais aussi à hauteur des besoins en logements. La mise en œuvre de ce projet doit mobiliser des dispositifs (opérations d'aménagement, zones de mixité sociales et emplacements réservés dans le PLU, politique de préemption...) permettant de produire en quantité suffisante – et avec une répartition géographique permettant de corriger les déséquilibres territoriaux conformément à la loi SRU – la ressource foncière et immobilière à coût compatible avec la production de logements sociaux. La réalisation des programmes implique enfin de s'appuyer sur des organismes de logement social actifs localement avec le savoir-faire et les capacités financières suffisantes.

Un pilotage efficace –identifiant suffisamment en amont les causes potentielles de blocage pour pouvoir les traiter en temps utile – repose avant tout sur l'évaluation et le suivi dans le temps des capacités de production théoriques et réelles des différents dispositifs de mobilisation foncière et des opérateurs. Cela exige une analyse multidimensionnelle intégrant à la fois les problématiques de coût et d'équilibre financier, un suivi rigoureux de la programmation des dispositifs

d'aménagement, les outils spécifiques mis en place dans le PLU²⁶, les perspectives offertes par la construction en diffus ou la mobilisation du parc existant. L'abandon des opérations après agrément se doit d'être suivi et les causes analysées. On ne saurait enfin négliger de suivre la capacité de production des différents organismes. Les observatoires mis en place dans le cadre des conventions de délégation ont pour mission première de réaliser ce suivi et cette analyse prospective en bénéficiant des données et des éclairages des différents acteurs aux côtés du délégataire et du délégant.

Le service délégant de l'Etat doit toutefois jouer pleinement son rôle dans le cadre de ces observatoires en veillant à l'inclusion dans le programme de travail des études de nature à éclairer les décisions, puis en participant à leur pilotage, en s'en appropriant les résultats, en confrontant son analyse propre à celles des autres acteurs, pour pouvoir enfin mobiliser les enseignements essentiels dans le dialogue avec le délégataire en vue de la prise de décisions concernant le dimensionnement réaliste des objectifs de production à court terme ou les actions nécessaires à moyen/long terme (relance de l'aménagement, renforcement des outils favorisant la production de logement sociaux dans le PLU, amélioration des financements, redressement d'un opérateur local ou accueil de nouveaux opérateurs, par exemple).

Mais, dans certaines situations, il n'est pas suffisant d'accompagner le travail de l'observatoire mis en place par le délégataire. Quand celui-ci est défaillant ou qu'il n'a pas été mis en place, le service doit pouvoir mobiliser en propre une expertise pointue, quitte à faire appel à des compétences externes.

L'évolution des ressources humaines dédiées à la politique du logement doit tirer les conséquences de cette exigence d'évaluation, qui ne saurait être allégée au motif que la situation ne soulève aucune inquiétude aujourd'hui, sauf à risquer de négliger des signaux qui auraient permis d'anticiper des difficultés à venir.

Recommandation 8. En cas de maintien du dispositif de délégation de compétence, renforcer la capacité d'évaluation des services départementaux de l'Etat afin de mieux analyser les obstacles qui empêchent d'atteindre les objectifs de production de logements sociaux. Pour les cas où il est nécessaire de faire appel à des compétences pointues non présentes au niveau départemental, faciliter l'accès à des ressources externes.

Dans le cadre d'une convention de délégation de type 3, le contrôle de l'instruction des dossiers et des actes pris par le délégataire au nom de l'Etat repose sur un premier niveau à mettre en place par le délégataire et un deuxième niveau relevant du service de l'Etat délégant. La convention type de délégation de compétence définit ce deuxième niveau de contrôle en ces termes :

« Selon une périodicité à définir, le délégant vérifie que l'instruction des conventions APL par le délégataire a été effectuée conformément à la réglementation applicable.

« Le plan prévoit la formalisation d'un contrôle s'appuyant sur le système d'information (Sisal) qui permet une première vérification globale et par échantillonnage, avec un contrôle sur pièces, (2ème temps) en définissant le pourcentage de dossiers contrôlés (au minimum ...%). Un focus sur les dossiers sensibles (dépassant un certain montant de subvention, opérations réalisées par des maîtres d'ouvrage d'insertion, logements-foyers ...) peut être envisagé. Dans des cas spécifiques l'ANCOLS ou le CGEDD peuvent être saisis pour expertiser des opérations de logements sociaux.

« Le bilan de ce plan de contrôle est intégré au bilan annuel de la délégation de compétences. Ce bilan explique les écarts entre le plan et le réalisé de l'année précédente et fait la synthèse des leçons tirées de l'exercice, pour adapter le plan de l'année qui commence à la meilleure

²⁶ Secteur de mixité sociale ou de taille de logement et emplacements réservés pour le logement social,

connaissance des risques locaux et à leur évolution éventuelle. »²⁷

Ces contrôles doivent permettre de s'assurer notamment de la réalité de la production de logements sociaux au regard des différents objectifs, de la conformité des décisions à la réglementation et de la publication effective des conventions APL pour assurer leur opposabilité aux tiers. La mission a toutefois constaté qu'ils sont rarement exercés en pratique²⁸. La pression sur les effectifs peut contribuer à l'expliquer. De plus, la reprise de l'instruction des dossiers et des conventions APL par les délégataires a pu faire disparaître les compétences techniques utiles pour exercer ces contrôles dans les départements intégralement en délégation de type 3. Mais les services semblent également mal percevoir l'utilité de cette tâche, en particulier face à une collectivité dont l'action leur inspire a priori toute confiance.

S'il est légitime de proportionner le nombre de dossiers contrôlés et l'intensité de ces contrôles en fonction des enjeux perçus, un renoncement pur et simple à tout contrôle est toutefois problématique, non seulement par rapport à l'exigence de régularité des actes du délégataire mais au-delà pour s'assurer des conditions fondamentales à toute évaluation. Au niveau le plus élémentaire, l'examen d'un échantillon de dossiers permet de détecter d'éventuels biais de saisie des données figurant dans la base Sisal à partir de laquelle les résultats de la délégation sont analysés. Il permet de s'assurer que les caractéristiques précises de certaines opérations spécifiques sont cohérentes avec les objectifs. Il donne des éléments d'appréciation par rapport à divers enjeux identifiés (par exemple, difficulté à équilibrer financièrement les opérations ou compatibilité des loyers de sortie avec les ressources des ménages les plus modestes en tenant compte des marges locales).

Il convient donc de rappeler aux services délégants l'utilité du contrôle sur les actes des délégataires qu'il leur revient de mettre en place dans le cadre de leur mission d'évaluation. Ces contrôles ne devraient jamais disparaître totalement, même si leur ampleur peut légitimement être modulée à la hausse ou à la baisse en fonction du niveau de risque perçu. Leur mise en œuvre devrait en outre faire l'objet d'un volet annuel propre au délégant du plan de contrôle qui définirait, en fonction des enjeux préalablement identifiés, les thématiques à traiter, la méthodologie et la taille des échantillons de dossiers à examiner.

Dans les départements en délégation de type 3 intégrale, dont le nombre est promis à s'accroître, la perte des compétences d'instruction peut rendre les contrôles plus difficiles à exercer. Des solutions adaptées peuvent toutefois être étudiées en fonction du contexte : recrutement et formation d'agents dédiés, mutualisation interservices au sein d'un pôle expert ou sollicitation ponctuelle de compétences pointues en externe (Ancols par exemple).

Recommandation 9. En cas de maintien de la délégation de compétence, réaffirmer auprès des services délégants la nécessité d'un contrôle de l'action du délégataire pour servir à l'évaluation de la délégation. Mettre ces contrôles au service de l'évaluation de la délégation dans le cadre d'un volet propre au délégant du plan de contrôle prévu par la convention type qui définirait en fonction des enjeux préalablement identifiés les thématiques à traiter, la méthodologie et la taille des échantillons de dossiers à examiner.

²⁷ Article VI-4-2 de la convention type.

²⁸ Parmi l'ensemble des bilans annuels recueillis auprès des services rencontrés, la mission n'a identifié qu'un seul cas de bilan annuel évoquant les conclusions du contrôle d'une quinzaine d'opérations ainsi les préconisations qu'il en est résulté.

3.2.3 Accompagner le recentrage des moyens humains sur les missions stratégiques par le renforcement des compétences sensibles et l'allègement de la gestion administrative

L'évolution de l'action des services délégués de l'Etat dans le sens indiqué par les parties 3.2.1 et 3.2.2 ci-dessus implique de disposer de compétences stratégiques pour évaluer, contrôler, échanger des informations et des analyses avec le réseau d'acteurs locaux... Certains services ont d'ailleurs commencé à faire évoluer la composition de leurs équipes dans ce sens. Le passage de délégations de type 2 au type 3 avec la suppression des tâches d'instruction qu'il implique représente à cet égard une opportunité même s'il convient de préserver les connaissances techniques utiles dont pouvaient disposer les agents instructeurs. Une simplification de la gestion administrative et comptable des délégations est susceptible de compléter ces marges de redéploiement en permettant aux services délégués – comme aux délégataires de leur côté – de se concentrer sur l'essentiel.

La gestion administrative des délégations est fortement alourdie par les avenants annuels, nécessaires chaque année pour fixer les objectifs et les enveloppes de crédits qui font seulement l'objet d'une prévision non définitive dans la convention initiale. Cela se traduit en pratique par une charge de travail très importante pour élaborer et faire signer des documents dont la valeur ajoutée est très faible quand ils ne font que reprendre la convention initiale. En outre, les délais de finalisation très longs retardent la signature des premiers agréments jusqu'au 2^e semestre.

Ces délais tiennent en partie, mais non exclusivement, aux procédures de validation internes aux collectivités. Dans certains cas, une délégation à l'exécutif de la collectivité de la capacité à signer ces avenants évite de passer par une nouvelle délibération de l'assemblée délibérante. Mais cela n'est pas systématique. L'absence de délégation à l'exécutif peut s'expliquer par des considérations politiques. Néanmoins, il semble que, dans certains cas, elle ait pour origine la contestation par les directions juridiques des collectivités de la légalité d'une telle délégation interne. Une clarification des règles applicables en la matière en liaison avec la DGCL pourrait faciliter la lecture du droit par les directions juridiques des collectivités en évitant un alourdissement inutile de la procédure.

On peut toutefois s'interroger sur la nécessité de ces avenants annuels dont la seule raison d'être est l'annualité budgétaire qui empêche que l'Etat soit engagé financièrement pour la durée totale de la convention à raison des enveloppes prévisionnelles qu'elle mentionne. Pour autant dans la pratique, les avenants annuels ne font dans de nombreux cas que confirmer les prévisions de la convention initiale, rendant d'autant plus inutile la charge de travail qu'ils représentent.

Pour simplifier les procédures, l'abandon de l'annualité au bénéfice d'une pluri-annualité sur une base triennale a été évoqué. Certaines métropoles seraient candidates pour une expérimentation. D'autres, comme la métropole de Lyon, se déclarent prêtes à faire l'avance de trésorerie en début d'année de façon à assurer la continuité dans la délivrance des agréments en début d'année. Même s'il n'est pas possible pour l'Etat de renoncer à l'annualité budgétaire, la lourdeur des avenants annuels pourrait être remplacée par une procédure plus légère.

En effet, dans les situations – fréquentes selon ce que la mission a pu constater - où il n'y a aucune novation par rapport à la convention initiale, l'annualité budgétaire serait respectée si une simple notification unilatérale par le préfet se substituait à l'avenant contractuel pour confirmer les objectifs et enveloppes de crédits prévus initialement. Cette notification pourrait intervenir dès après la réunion du CRHH. En outre, afin de ne pas bloquer la délivrance des agréments en début d'année, le délégataire pourrait être autorisé à délivrer des agréments sans attendre cette notification dans la limite d'une fraction des engagements de l'année précédente. Cette fraction pourrait par exemple être fixée à 5 % par mois sans excéder 50% des engagements de l'année antérieure.

Les possibilités supplémentaires de redéploiement d'effectifs permises à l'intérieur du service délégué par cet allègement des procédures administratives ont toutefois des limites. Lorsque le besoin se fait sentir de faire appel à des compétences très pointues pour le contrôle ou l'évaluation,

l'échelon départemental peut toutefois être inadapté pour entretenir des moyens qui ne seront utilisés dans toutes leurs capacités que ponctuellement. Une première solution pourrait être la mutualisation par la mise en place de pôles de compétences régionaux ou interdépartementaux. Au-delà, il conviendrait de faciliter l'accès des services départementaux à des compétences publiques externes. L'IGEDD pourrait ainsi être sollicité pour une mission d'évaluation, l'Ancols pourrait apporter son expertise pour objectiver la capacité d'un organisme de logement social à assumer un certain niveau de production nouvelle en même temps que ses autres engagements sur la rénovation du parc existant et le renouvellement urbain.

Recommandation 10. En cas de maintien de la délégation de compétence, créer des marges supplémentaires pour redéployer les moyens humains en remplaçant a minima l'avenant annuel par une simple notification du préfet après le CRHH chaque fois qu'il n'y a pas de novation par rapport à la convention initiale. Dans l'attente de cette notification, autoriser le délégataire à délivrer des agréments dans la limite de 5 % par mois - sans excéder 50 % en cumulé - des engagements de l'année antérieure. Affecter prioritairement les ressources humaines dégagées par cette simplification au renforcement des compétences sensibles. Organiser en tant que de besoin l'accès des services départementaux aux compétences rares par la mutualisation au sein de pôles interdépartementaux et, exceptionnellement, le recours à des services experts externes tel que l'IGEDD, l'Ancols voire le Cerema.

3.2.4 Dans des situations exceptionnelles, se donner les moyens de sanctionner une défaillance grave du délégataire par un retrait total ou partiel de la délégation

En cas de problème identifié dans l'action du délégataire, le délégant met en œuvre son pouvoir d'influence en s'appuyant sur une analyse aussi solide et argumentée que possible. En cas de défaillance persistante, la seule sanction est le retrait total de la délégation. L'article VI-5-1 de la convention type prévoit en effet que chaque partie peut résilier la convention chaque année « lorsqu'un fait nouveau légitime et sérieux le justifie ». Le même article précise en outre : « La convention peut en particulier être dénoncée par le ou la représentant.e de l'Etat dans le département, après avis du CRHH, s'il estime que les objectifs et engagements définis dans la convention et mentionnés au III de l'article L. 301-5-1 du CCH sont insuffisamment atteints ou respectés, et en particulier lorsque les résultats du bilan triennal d'exécution du PLH [ou du PLUi-H] sont manifestement insuffisants par rapport aux objectifs définis dans la convention. »

Un tel retrait intégral de la délégation est toutefois d'un usage délicat. Il implique en premier lieu que l'Etat mette en place sans délai les moyens humains pour que le service puisse reprendre l'instruction des dossiers, la délivrance des agréments et le versement des aides à la pierre. Cette exigence d'agilité ne devrait toutefois pas faire obstacle à la prise de décision dans les cas les plus graves de défaillance accentuée et persistante du délégataire que le dialogue n'a pas permis de redresser. Saisie par le Préfet de son intention de retirer la délégation, l'administration centrale, en liaison avec le ministère de l'intérieur responsable des effectifs des directions départementales interministérielles, devrait garantir les renforts nécessaires.

Mais, quels que soient les moyens humains mis en place, le service risque d'être impuissant pour relancer la production de logements sociaux, notamment quand elle est contrainte par une politique de construction malthusienne des collectivités locales. Retrouvant la compétence pour délivrer les décisions d'agrément et de financements de logements PLUS, PLAI ou PLS, l'Etat ne pourra pour autant – hors OIN – agir sur les règles d'urbanisme ni délivrer les permis de construire. Le retrait peut même se révéler contreproductif s'il met fin au dialogue et conduit en rétorsion l'ex-délégataire à réduire son engagement.

Le retrait total de la délégation peut enfin paraître disproportionné quand la défaillance du délégataire ne concerne pas la production de logements sociaux dans son ensemble mais

seulement certains territoires, notamment des communes carencées au regard de la loi SRU, ou certains types de logements, notamment ceux réservés à des publics fragiles. Un retrait partiel, ne remettant pas en cause la délégation pour la généralité de la production de logements sociaux mais seulement sur des communes où des types de logements pour lesquels la défaillance du délégataire est avérée, pourrait être plus facile à utiliser.

Il sera toutefois prudent, avant de décider de tels retraits partiels, de s'assurer que l'Etat sera effectivement en situation d'agréeer des opérations : programmes issus de la prospection foncière et immobilière des bailleurs sociaux ou propriétés de l'Etat par exemple.

Recommandation 11. En cas de maintien du dispositif de délégation de compétence, rendre possible des retraits partiels de délégation pour certains territoires ou certains types de logements.

3.3 Etudier une décentralisation de la production de logements sociaux afin de responsabiliser les collectivités tout en confortant le rôle de l'Etat pour veiller aux équilibres sociaux et territoriaux (2^e option)

La décentralisation de la politique du logement sur laquelle le Gouvernement vient d'engager en février 2023 une concertation dépasse largement le cadre de ce rapport. On examinera toutefois dans cette partie dans quelle mesure le transfert à des collectivités territoriales de la seule responsabilité de la production de l'offre de logements sociaux serait de nature à répondre – mieux qu'une amélioration de la délégation de compétence - aux enjeux de développement de l'offre dans les zones en tension, en clarifiant les responsabilités, en facilitant l'adaptation des interventions à la diversité des contextes locaux et en allégeant les procédures, tout en prenant en compte les attentes des acteurs rencontrés par la mission concernant l'équité territoriale et le niveau des financements.

Selon la rédaction en vigueur de l'article 72 de la Constitution : « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.* » Selon une circulaire récente du Premier ministre, « *Une décentralisation aboutie est un transfert d'une politique publique, assumé, plaçant la collectivité en situation de pleine responsabilité démocratique, lisible pour le citoyen, sans doublon et sincère financièrement.* »²⁹ Cette condition est d'autant mieux remplie que le niveau de collectivité concerné se voit chargé d'un bloc de compétence suffisamment autonome pour ne pas dépendre des décisions relevant d'un autre niveau de collectivité ou de l'Etat. Cela implique également que les compétences que devraient conserver l'Etat, notamment pour assurer l'équité entre les territoires, ne doivent pas avoir pour effet de rendre inopérante cette clarification des responsabilités. Enfin, les collectivités bénéficiaires du transfert doivent avoir les moyens de l'assumer.

- **Les critères d'une décentralisation aboutie sont remplis de façon très variable selon les types de collectivités et de territoires.**

L'échelon des EPCI à fiscalité propre dont la compétence pour les politiques du logement a été patiemment consolidée au fil des années est le candidat naturel pour un tel transfert. Parmi les EPCI, le contexte des métropoles est globalement le plus favorable tant en terme de compétences exercées à titre obligatoire en matière de politique du logement, d'urbanisme et d'aménagement que de moyens pour les exercer (cf. ci-dessus partie 2.1.2). L'expérience acquise par la plupart d'entre-elles dans le cadre d'une délégation de compétence des aides à la pierre est un atout supplémentaire. En outre, les métropoles recouvrent la plus grande partie des zones en tension dans lesquelles la production du logement social est dépendante des actions engagées par l'intercommunalité pour donner aux organismes de logement social l'accès à un foncier décoté par rapport au marché. Sauf cas très particuliers³⁰, les métropoles dont la politique en faveur du logement n'aurait pas encore atteint sa pleine maturité devraient être en mesure de se mettre à niveau dans des délais rapprochés. Il devrait en être de même pour de nombreuses communautés urbaines et de grandes communautés d'agglomérations.

La situation des communautés de communes dont la compétence pour la politique du logement n'est qu'optionnelle est plus problématique. Certaines ne sont d'ailleurs même pas tenues d'adopter un PLH³¹.

De leur côté, les départements, qui peuvent aujourd'hui bénéficier d'une délégation de compétence

²⁹ Circulaire du Premier ministre du 15 janvier 2020 relative à l'organisation de la concertation sur la répartition et l'exercice des compétences des collectivités territoriales.

³⁰ La situation particulièrement complexe de la métropole de Paris justifierait notamment une analyse spécifique.

³¹ Le PLH n'est obligatoire que dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

à titre subsidiaire – à savoir pour les territoires dans lesquels la délégation n'est pas consentie à un EPCI – ne semblent pas en mesure de bénéficier d'une « *décentralisation aboutie* » les plaçant en situation de « *pleine responsabilité démocratique* » puisque leur action resterait très dépendante des politiques développées à leurs niveaux par les EPCI. Les conseils départementaux sont certes tenus en application de l'article L. 302-10 du CCH « *d'élaborer un plan départemental de l'habitat [PDH] afin d'assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un [PLH] et celles menées dans le reste du département* » mais ces PDH se doivent de définir des orientations conformes (notamment) avec les PLH élaborés par les EPCI qui ont donc un rôle pilote. En outre, selon les constats de la mission, tous les départements n'ont pas mis en place des PDH, et quand ces documents existent, leur contenu n'est pas toujours très opérationnel.

Dans ce contexte, une décentralisation de la politique de développement du logement social devrait reposer sur la « *différenciation territoriale* ». L'article L. 1111-3-1.-du code général des collectivités territoriales prévoit en effet que « *Dans le respect du principe d'égalité, les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de la même catégorie, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit proportionnée et en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit.* »³²

Les différences objectives de situations résultant de la loi comme des caractéristiques économiques et sociales de leurs territoires pourraient justifier une décentralisation limitée aux métropoles. Une extension à d'autres EPCI paraît également légalement envisageable à l'exclusion des communautés de communes pour lesquelles la mise en place d'un PLH n'est pas obligatoire. Une large extension de la décentralisation au bénéfice d'EPCI de petite taille dans des territoires dont les prix immobiliers et fonciers ne manifestent aucune tension serait toutefois moins pertinente et risquerait de se révéler moins efficace qu'un co-pilotage par l'Etat et l'intercommunalité dans le cas d'une délégation de compétence.

Dans les territoires ne remplissant pas les conditions pour une décentralisation, la délégation de compétence devrait donc conserver sa place en bénéficiant des améliorations proposées dans la partie 3.2 ci-dessus.

- **Dans les territoires concernés par la décentralisation, l'action de l'Etat devra se recentrer sur des compétences nécessaires pour garantir l'équité sociale et territoriale dont le périmètre et les conditions d'exercice devront être précisés**

Le souci de responsabilisation implique que l'Etat devrait laisser aux métropoles le plus de libertés possible pour définir sur leur territoire le niveau souhaitable de la production de logements sociaux et sa répartition tant géographique que par types de logements, pour mettre en œuvre une politique foncière permettant d'atteindre ces objectifs et pour fixer en conséquence le niveau nécessaire de leurs engagements financiers. Une liberté complète ne permettrait pas toutefois de garantir que les politiques mises en œuvre séparément au niveau local seraient équitables socialement et territorialement, les égoïsmes locaux pouvant conduire à une prise en compte insuffisante des besoins de certaines catégories de population et à une concentration des logements pour les ménages les plus fragiles sur certains territoires.

Les différents acteurs étant attachés à ce que ces objectifs d'équité soient respectés, il convient de définir au niveau national un cadre légal et réglementaire s'imposant aux collectivités. Le non-respect des obligations en résultant devrait en outre être assorti de sanctions permettant si nécessaire d'imposer le respect du droit. Au-delà des règles nationales relatives aux attributions et à la mixité, ce cadre paraît devoir reposer sur au moins deux obligations inscrites dans la législation en vigueur :

³² Disposition issue de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi 3DS).

- **L'obligation d'élaborer et de mettre en œuvre un PLH** (ou un PLUiH) déclinant les besoins globaux de logements déterminés au niveau régional (Sraddet) et du territoire de Scot par types de logements, de populations et de territoires en tenant compte notamment des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du droit au logement obligatoire (Dalo).

A cette fin, l'Etat devrait, après engagement de la procédure d'élaboration par l'EPCI, continuer à adresser un « porté à connaissance » comme le prévoit l'article L302-2 du CCH. Dans l'esprit de la décentralisation, il est envisageable que la procédure par laquelle l'Etat peut, en application du même article, demander des modifications au projet de PLH sans lesquelles celui-ci ne peut devenir exécutoire fasse l'objet d'une saisine du juge administratif dans le cadre du contrôle de légalité. Pour se prémunir contre le risque que l'EPCI n'engage pas, ou ne mène pas à son terme, l'élaboration d'un PLH, des sanctions suffisamment dissuasives pourraient être étudiées.

- **L'obligation pour les communes concernées d'atteindre un taux minimum de logements sociaux en application de la loi SRU**

Cette obligation aujourd'hui codifiée aux articles L302-5 et suivants du CCH joue un rôle essentiel pour promouvoir l'équité territoriale en matière de logement social. Il ne paraît pas envisageable que l'Etat cesse d'être le garant de son application en fixant notamment les objectifs triennaux - même si ceux-ci peuvent être modulés entre les communes d'un EPCI dans le cadre d'une convention de mixité sociale – et en mettant en œuvre en cas de carence les sanctions prévues par la loi.

Pour que l'obligation d'atteindre une proportion de logements sociaux ne puisse être vidée de son sens, la définition du régime juridique des logements sociaux à réaliser devrait demeurer encadrée strictement au niveau national pour ne laisser au niveau local que de simples marges de modulation des plafonds de ressources et de loyers.

Une fois la compétence d'agrée de nouveaux programmes de logements sociaux décentralisée, l'Etat cesse de pouvoir prendre les décisions à son niveau. Un refus d'agrément de la métropole pourrait ainsi bloquer la réalisation de programmes nécessaires pour atteindre l'impératif d'équité sociale et territoriale que l'Etat a pour mission de garantir. La possibilité de saisir le juge administratif dans le cas du contrôle administratif pourrait constituer une voie de recours excessivement longue et contraignante. Un pouvoir de substitution, aux frais de la collectivité défaillante, pourrait être étudié pour répondre à cet enjeu. Il serait également utile dans ce contexte de décentralisation de rendre possible, comme c'est le cas en matière d'urbanisme³³, de permettre au préfet de prendre l'initiative d'adresser un porté à connaissance pour signaler des évolutions appelant une modification du PLH (projets de l'Etat ou modification du Scot par exemple).

L'Etat devrait par ailleurs continuer à fixer le régime juridique applicables aux bailleurs sociaux et en assurer la tutelle de façon à garantir que ces organismes sont en mesure, sur tout le territoire national, de remplir leur rôle pour l'amélioration des conditions de logement des personnes aux ressources modestes ou défavorisées.

A l'intérieur du cadre défini par ces prérogatives de l'Etat limitativement définies, les métropoles disposeraient d'une très large autonomie pour développer leur parc de logements sociaux en fonction des besoins. Les procédures administratives seraient fortement simplifiées par rapport à la délégation de compétence, permettant aux acteurs de concentrer pleinement leur énergie à la réponse à apporter aux besoins locaux. Du fait des responsabilités prérogatives conservées par l'Etat, la clarification des responsabilités ne serait pas complète. Plus on souhaitera renforcer ces prérogatives de l'Etat pour garantir l'équité sociale et territoriale, plus l'Etat apparaîtra impliqué dans la politique de développement du parc social. L'Etat devrait d'ailleurs continuer à affecter des moyens humains au suivi de l'élaboration des PLH et de l'application de la loi SRU.

³³ A la différence de l'article L. 302-2 du code de la construction et de l'habitation concernant le porté à connaissance associé au PLH, l'article L. 132-2 du code de l'urbanisme ne conditionne pas le porté à connaissance associé au PLU à l'engagement de la procédure d'élaboration par la collectivité.

- **Les conditions de nature à garantir dans la durée un financement équilibré des compétences transférées devront prendre en compte les aides indirectes**

Selon l'article 72-2 de la constitution, « *Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice.* » Cela implique ordinairement d'attribuer en contrepartie de la compétence transférée une dotation de décentralisation ou une ressource fiscale d'un montant global égal aux sommes que l'Etat consacrait au cours des années précédentes à l'exercice de cette compétence.

Ce principe s'applique le plus simplement aux subventions versées par le fonds national des aides à la pierre (Fnap). Il soulève toutefois des questions pratiques. Au niveau global, la garantie financière recherchée par les collectivités dépendra du dynamisme dans de la ressource transférée. La répartition entre les métropoles et autres EPCI bénéficiaires pourrait prendre en compte la croissance prévue du nombre de ménages sur chaque territoire. Les enjeux sont toutefois limités par l'importance relativement modeste des subventions du Fnap dans les plans de financement.

Les aides fiscales – principalement le taux réduit de TVA et la prise en charge partielle par l'Etat de l'exonération de taxe foncière – ainsi que les prêts financés sur les ressources du fond d'épargne de la CDC jouent un rôle beaucoup plus essentiel mais il n'est guère possible d'en envisager un transfert pur et simple à des EPCI. Une instance consultative pourrait être mise en place pour associer les représentants des métropoles aux décisions sur l'évolution de ces aides indirectes.

Recommandation 12. L'option d'une décentralisation différenciée de la production de logements sociaux au bénéfice des métropoles, voire de certains autres EPCI exerçant des compétences en matière d'habitat, d'aménagement et d'urbanisme, pourrait faire l'objet d'une étude en vue d'en préciser le périmètre, les modalités selon lesquelles l'équité sociale et territoriale l'Etat pourra s'assurer de l'équité sociale et territoriale, ainsi que les conditions de la compensation financière du transfert

Luc Begassat



**Inspecteur général de
l'administration du développement durable**

Igor Kisseleff



**Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts**

Annexes

Annexe 1. Lettre de mission



MINISTÈRE CHARGÉ DU LOGEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Référence : ML/2022-04/16885

Paris, le - 2 MAI 2022

La Ministre

à

Monsieur le vice-président
par intérim
Conseil Général de
l'Environnement et du
Développement durable
(CGEDD)

Objet : Mission confiée au CGEDD sur les délégations des aides à la pierre

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a permis à l'État de déléguer aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et aux départements la gestion des aides à la pierre.

Ce dispositif, qui a connu un succès relativement rapide, semble être parvenu aujourd'hui à un point d'équilibre dans son développement, avec 115 collectivités bénéficiaires (85 EPCI¹ et 30 départements dont Paris).

Compte-tenu de leur poids démographique, ces 115 territoires délégués pèsent significativement dans la production de logements locatifs sociaux, puisqu'ils assurent à eux seuls plus de la moitié du développement de l'offre nouvelle au plan national.

Cependant, un ralentissement de leur dynamique de production est observé depuis deux ans, et ce malgré des besoins en logements sociaux qui demeurent très importants.

De manière beaucoup plus préoccupante, il apparaît que ce ralentissement est principalement le fait de grands territoires, notamment des métropoles, qui affichent des taux de réalisation des objectifs de 68% en 2020 et 69% en 2021, très en deçà de la moyenne nationale (80%).

¹ dont 19 métropoles, 7 communautés urbaines, 56 communautés d'agglomération et 3 communautés de communes

Bien entendu, ces grands territoires métropolitains, qui connaissent pour la plupart des marchés de l'habitat très tendus, sont objectivement ceux sur lesquels le développement massif de l'offre nouvelle présente une réelle complexité, notamment au regard des conditions d'accès au foncier.

Par ailleurs, il est indéniable que le contexte général de crise sanitaire, qui a prévalu depuis deux ans, a pesé défavorablement sur les facteurs de production de logement.

Pour autant, j'entends pouvoir dépasser ces constats généraux, et souhaite vous confier une mission qui consisterait, d'une part, à établir un diagnostic plus complet de la situation, et d'autre part, à formuler des propositions d'amélioration dans un champ large (organisation, méthodes, moyens, compétences, cadre normatif...).

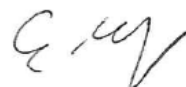
Plus précisément, cette mission, qui portera sur le volet relatif à la production de logement social des conventions de délégation des aides à la pierre, pourrait être conduite selon quatre temps successifs, ponctués d'une très courte restitution intermédiaire (à mi-parcours) :

1. Recueil et exploitation de données générales, en lien avec la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)
2. Elaboration d'un panel de territoires de délégation justifiant une analyse qualitative plus approfondie
3. Examen contextualisé de la situation de chacun de ces territoires, en lien avec les acteurs locaux et avec l'accord préalable des collectivités locales concernées
4. Analyse transversale donnant lieu à un diagnostic de synthèse et à des propositions d'amélioration.

La sous-direction des politiques de l'habitat de la DHUP sera votre interlocutrice privilégiée durant le déroulement de toute la mission, dont l'enjeu justifie un démarrage le plus rapide possible.

Je souhaiterais ainsi que le rapport final soit remis pour le 1^{er} octobre, afin que ses conclusions puissent contribuer à conforter la mise en œuvre de la programmation 2023 qui, comme vous le savez, devra continuer à répondre aux besoins importants en logements sociaux dans les territoires tendus.

Je vous remercie par avance pour votre précieuse collaboration.



Emmanuelle WARGON

Annexe 2. Analyse statistique de la production de logements sociaux de 2017 à 2021

La mission a pu analyser une extraction issue de l'infocentre Sisal contenant les près de 49 000 décisions de financement en PLUS, PLAI ou PLS prises de 2017 à 2021. De façon complémentaire, le fichier d'une enquête sur le devenir des opérations agréées entre 2012 et 2018 a également pu être analysé. L'étude de ces données détaillées – orientée sur les caractéristiques qui distinguent la production issue des différents types de gestionnaires des aides à la pierre, services de l'Etat, ou délégataires - fait ressortir des faits saillants qui sont synthétisés dans cette annexe. Ils portent successivement sur :

- Les variations dans l'évolution de la production selon les territoires et les gestionnaires des aides à la pierre ;
- La recherche d'un lien entre cette évolution et celle plus globale des logements autorisés à la construction ;
- L'évolution du coût de production des logements sociaux et son impact potentiel sur les volumes de production ;
- La proportion des logements sociaux dont la réalisation est abandonnée après agrément de l'opération.

Annexe 2.1. Une tendance à la baisse de la production différenciée selon les territoires plutôt que le mode de gestion des aides à la pierre

I. L'évolution globale de la production est marquée par un recul accentué dans les métropoles délégataires

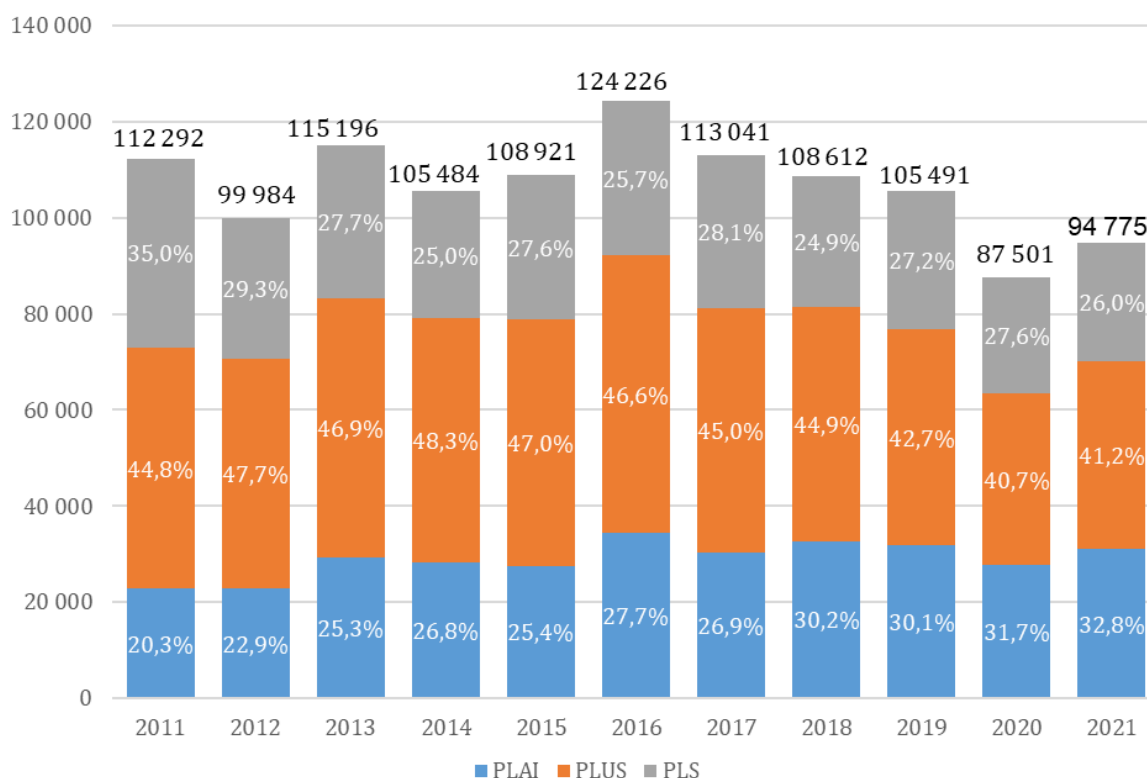
La production de logements locatifs sociaux (LLS), plutôt orientée à la hausse entre 2011 et 2016, a entamé une décrue régulière depuis 2017 (cf. graphique annexe 1). Depuis le pic de 124 226 LLS agréés en 2016, la baisse a été régulière jusqu'à 105 491³⁴ en 2019. L'accélération de la chute en 2020, année marquée par la crise sanitaire, a un caractère exceptionnel. Mais la reprise est largement insuffisante pour rattraper le niveau de 2019 : les 94 775 logements agréés en 2021 prolongent et amplifient la tendance amorcée en 2016.

Parmi cette production globale, les PLAI sont en baisse sensible en volume, mais leur part dans la production globale a tendance à s'accroître ces dernières années. Les PLUS connaissent le recul le plus important avec une part ramenée de 46,6 % en 2017 à 41,2 % en 2021 alors que les PLS se maintiennent en volume et ont nettement progressé en proportion de 27,7 % en 2016 à 32,8 % en 2021.

Les différents types de gestionnaires des aides à la pierre ont contribué de façon très variable à la baisse de la production de LLS observée depuis 2017. La part globale des LLS agréés par les services de l'Etat s'est accrue de 43,1 % en 2017 à 46,6 % en 2021 (cf. graphique annexe 2). Du côté des délégataires, la nette diminution de la contribution des métropoles et de la Ville de Paris n'est que partiellement compensée par la montée en puissance des conseils départementaux. En diminution par rapport au taux de 56,9% de 2017, la part globale des délégataires reste toutefois majoritaire en 2021 (53,4 %).

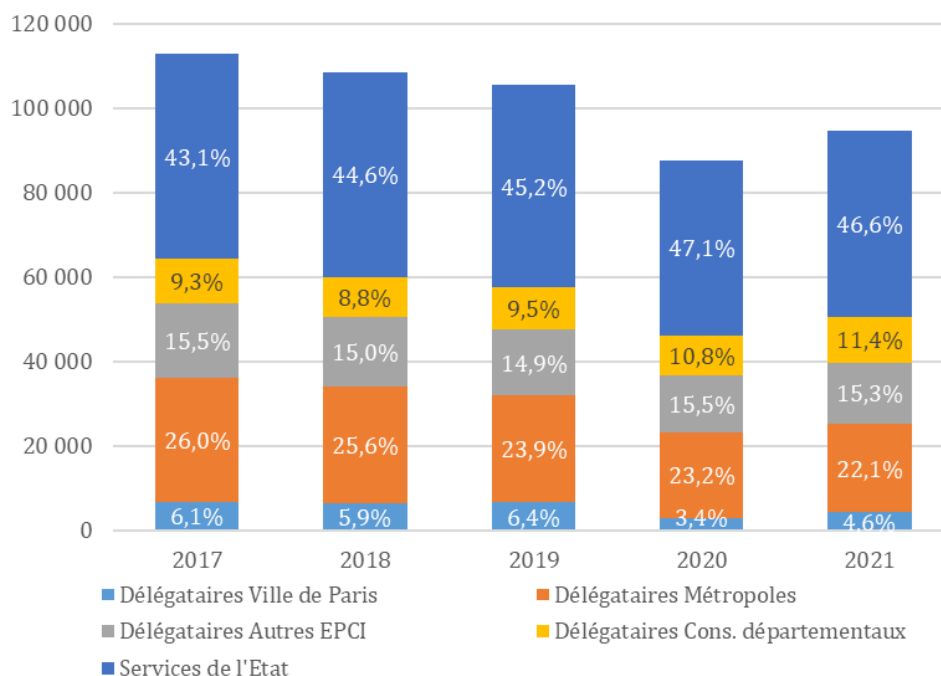
³⁴ Dans l'ensemble de cette annexe, les résultats comme les objectifs de la production de LLS ne tiennent pas compte des logements financés par l'Anru.

Graphique annexe 1 : l'évolution de la production de LLS (hors Anru) de 2011 à 2021 et la répartition par produit



Source : DHUP

Graphique annexe 2 : l'évolution de la production de LLS de 2017 à 2021 et de la part de chaque type de gestionnaire des aides à la pierre



Source : mission (exploitation d'une extraction de l'infocentre Sisal)

Les résultats de l'année 2021 sont globalement inférieurs de 20 % à l'objectif national (cf. tableau annexe 1). Mais, si pour l'ensemble des territoires dont les aides à la pierre sont gérés par les services de l'Etat l'écart global est inférieur à 14%, il dépasse 24 % pour l'ensemble des délégataires et plus de 31 % en ce qui concerne les seules métropoles.

Tableau annexe 1 : le taux de réalisation des objectifs en 2021 par type de gestionnaire des aides à la pierre

	Nombre de gestionnaires	LLS 2021	Objectif CRHH	Ecart / objectif
Ville de Paris	1	4 326	6 084	-28,9 %
Métropoles	19	20 606	29 922	-31,1 %
Autres EPCI	28	10 808	12 089	-10,6 %
Conseil départementaux	66	14 860	18 531	-19,8 %
S/total des délégataires	114	50 600	66 626	-24,1 %
Hors délégataires	66	44 175	51 209	-13,7 %
Total	180	94 775	117 835	-19,6 %

Source : DHUP

La répartition de la production totale entre PLAI, PLUS et PLS varie sensiblement selon le type de gestionnaires des aides à la pierre comme le fait apparaître le tableau annexe 2. La montée en puissance de la part des PLAI est très marquée pour les territoires sous gestion directe par les services de l'Etat (de 25,7 % en 2017 à 33,33 % en 2021), sous gestion déléguée à un département (de 23,1 % à 34,1%) et pour les EPCI autres que les métropoles (de 27 % à 33,7 %) ; elle tend en revanche à stagner un peu au-dessus de 30 % pour les métropoles.

Les métropoles délégataires connaissent en revanche une montée en puissance de la part des PLS compensée par une baisse significative des PLUS (de 43,8 % en 2017 à 31,6 % en 2021). Pour les autres EPCI délégataires, la part des PLS reste sensiblement constante alors que la réduction de la part des PLUS compense l'augmentation de celle des PLAI. Les territoires sous gestion des conseils départementaux ou des services de l'Etat voient de leur côté la part des PLS décliner nettement.

Tableau annexe 2 : la répartition de la production de LLS par produit de 2017 à 2021 selon le type de gestionnaire des aides à la pierre

		2017	2018	2019	2020	2021
Ville de Paris	PLAI	39,2 %	27,3 %	33,6 %	33,5 %	29,5 %
	PLUS	34,7 %	35,1 %	40,7 %	32,5 %	30,4 %
	PLS	26,1 %	37,7 %	25,7 %	33,9 %	40,0 %
	Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Métropoles	PLAI	27,5 %	32,8 %	30,8 %	30,4 %	30,9 %
	PLUS	43,8 %	43,6 %	40,2 %	36,1 %	37,5 %
	PLS	28,7 %	23,6 %	29,0 %	33,5 %	31,6 %
	Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Autres EPCI	PLAI	27,0 %	28,4 %	28,3 %	32,1 %	33,7 %
	PLUS	50,9 %	51,5 %	48,0 %	45,2 %	44,1 %
	PLS	22,2 %	20,0 %	23,7 %	22,7 %	22,2 %
	Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

		2017	2018	2019	2020	2021
Conseils départementaux	PLAI	23,1 %	27,2 %	28,6 %	30,7 %	34,1 %
	PLUS	48,7 %	51,7 %	48,6 %	53,8 %	50,0 %
	PLS	28,2 %	21,1 %	22,7 %	15,5 %	15,9 %
	Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Services de l'Etat	PLAI	25,7 %	30,2 %	30,2 %	32,3 %	33,3 %
	PLUS	44,2 %	43,4 %	41,2 %	39,0 %	40,9 %
	PLS	30,1 %	26,4 %	28,5 %	28,7 %	25,7 %
	Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : mission (exploitation d'une extraction de l'infocentre Sisal)

II. Le recul de la production de LLS touche tous les territoires en tension quel que soit le gestionnaire des aides à la pierre

En 2021, la zone de tension B1³⁵ concentre la plus grande part de la production totale de LLS avec 26,2 % du total devant la zone B2 et la zone A (23,8 % et 23,2 % respectivement), nettement devant la zone C (15,9 %) et la zone A bis (10,8 %). Pour les opérations d'acquisition-amélioration qui représentent un peu plus de 10 % de la production totale, la part de la zone A bis, où les opportunités foncières pour construire en neuf sont plus rares, est toutefois nettement plus élevée : 35,1 % en 2021 (cf. tableau annexe 3).

Les dynamiques sur la période 2017-2021 sont toutefois très différentes selon la zone. La seconde partie du tableau annexe 3 met en évidence que le recul de la production de LLS concerne exclusivement les trois zones réputées tendues (A bis, A et B1). Par rapport à 2017, la production est en retrait de 25 % environ tant en zone A qu'en A bis. En zone B1, la baisse atteint même 32,5 %, alors que dans le même temps la production augmente de 6 % en zone C et 16 % en B2. Ces évolutions reflètent essentiellement les tendances de la construction neuve qui représente de l'ordre de 9 LLS produits sur 10, la dynamique de l'acquisition-amélioration étant nettement moins différenciée selon la zone de tension.

Les différents types de gestionnaires des aides à la pierre sont inégalement affectés par ces évolutions à la hausse ou à la baisse selon les zones de tensions. En 2021, la production de LLS des métropoles est en effet concentrée dans les zones tendues, soit 64,4 % en B1 et 31,5 % en A (plus de 95 % au total). Les autres EPCI délégataires développent le parc de LLS principalement en zone B2 (54,1 %), alors que les départements sont majoritairement actifs en zone C (56,2 %). La production dans les territoires hors délégation est quant à elle largement répartie de la zone A bis à la zone C (cf. tableau annexe 4).

³⁵ Les zones de tensions sont définies pour l'application de certaines aides au logement par l'article D304-1 du code de la construction et de l'habitation comme « un classement des communes du territoire national en zones géographiques en fonction du déséquilibre entre l'offre et de la demande de logements ». Il est précisé que « ces zones sont désignées, par ordre de déséquilibre décroissant, sous les lettres A bis, A, B1, B2 et C. La zone A bis est incluse dans la zone A, les zones B1 et B2 forment la zone B. » Le classement des communes entre les zones A bis, A, B1, B2 et C utilisé dans cette annexe est celui actualisé en 2022.

Tableau annexe 3 : la production de LLS de 2017 à 2021 par zone de tension

		2017	2018	2019	2020	2021
REPARTITION PAR ZONE DE TENSION	Neuf	100 000	96 651	93 679	78 748	83 846
	Dont : - zone A bis	9,4 %	8,8 %	8,2 %	8,5 %	7,7 %
	- zone A	25,7 %	26,0 %	27,5 %	23,2 %	23,3 %
	- zone B1	34,4 %	33,7 %	31,8 %	29,5 %	27,7 %
	- zone B2	17,7 %	18,4 %	19,0 %	23,5 %	25,0 %
	- zone C	12,8 %	13,1 %	13,5 %	15,4 %	16,3 %
	Acquisition-amélioration	13 004	11 919	11 759	8 753	10 929
	Dont : - zone A bis	32,1 %	42,7 %	44,6 %	18,6 %	35,1 %
	- zone A	28,1 %	16,8 %	15,9 %	30,7 %	22,3 %
	- zone B1	15,2 %	19,4 %	19,2 %	22,8 %	14,9 %
	- zone B2	13,3 %	10,4 %	9,3 %	14,7 %	14,9 %
	- zone C	11,3 %	10,7 %	11,1 %	13,1 %	12,9 %
	Total des LLS	113 004	108 570	105 438	87 501	94 775
	Dont : - zone A bis	12,0 %	12,5 %	12,3 %	9,5 %	10,8 %
	- zone A	26,0 %	24,9 %	26,2 %	23,9 %	23,2 %
- zone B1	32,2 %	32,1 %	30,4 %	28,8 %	26,2 %	
- zone B2	17,2 %	17,5 %	17,9 %	22,7 %	23,8 %	
- zone C	12,6 %	12,9 %	13,3 %	15,1 %	15,9 %	
EVOLUTION 2017-2021 (INDICE 100 EN 2017)	Neuf	100	96,7	93,7	78,7	83,8
	Dont : - zone A bis	100	90,6	81,9	71,1	68,3
	- zone A	100	97,4	100,0	70,9	76,0
	- zone B1	100	94,7	86,5	67,5	67,5
	- zone B2	100	100,5	100,5	104,7	118,3
	- zone C	100	99,5	99,4	94,8	107,3
	Acquisition-amélioration	100	91,7	90,4	67,3	84,0
	Dont : - zone A bis	100	121,9	125,4	38,9	91,8
	- zone A	100	54,8	51,1	73,4	66,5
	- zone B1	100	117,1	114,0	101,2	82,3
	- zone B2	100	71,6	63,5	74,7	94,4
	- zone C	100	86,8	88,7	78,5	95,9
	Total des LLS	100	96,1	93,3	77,4	83,9
	Dont : - zone A bis	100	100,2	95,3	61,2	75,5
	- zone A	100	92,1	94,0	71,2	74,8
- zone B1	100	95,9	88,0	69,3	68,3	
- zone B2	100	97,9	97,2	102,0	116,2	
- zone C	100	98,2	98,3	93,1	106,1	

Source : mission (exploitation d'une extraction de l'infocentre Sisa)

Tableau annexe 4 : la répartition de la production de LLS par zone de tension de 2017 à 2021 selon le type de gestionnaire des aides à la pierre

Gestionnaires	Zone	2017	2018	2019	2020	2021
Ville de Paris	A bis	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Métropoles	A	31,9 %	28,8 %	33,1 %	30,3 %	31,5 %
	B1	65,6 %	66,7 %	63,0 %	65,2 %	64,4 %
	B2	2,1 %	4,2 %	3,6 %	3,9 %	4,1 %
	C	0,4 %	0,3 %	0,2 %	0,5 %	0,1 %
	Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Autres EPCI	A	8,6 %	8,7 %	8,9 %	7,9 %	10,5 %
	B1	42,4 %	37,4 %	38,1 %	25,1 %	27,9 %
	B2	41,9 %	46,0 %	43,9 %	58,9 %	54,1 %
	C	7,1 %	7,9 %	9,1 %	8,0 %	7,5 %
	Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Conseils départementaux	A	5,1 %	5,6 %	5,7 %	5,1 %	3,2 %
	B1	16,2 %	19,6 %	15,7 %	15,7 %	9,8 %
	B2	26,5 %	22,5 %	21,9 %	27,6 %	30,8 %
	C	52,2 %	52,4 %	56,6 %	51,7 %	56,2 %
	Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Services de l'Etat	A bis	13,8 %	14,9 %	13,0 %	12,9 %	13,4 %
	A	36,9 %	35,3 %	36,2 %	32,1 %	30,6 %
	B1	16,3 %	17,2 %	17,9 %	17,2 %	14,2 %
	B2	17,8 %	16,9 %	18,6 %	20,5 %	23,8 %
	C	15,1 %	15,6 %	14,2 %	17,4 %	17,9 %
	Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : mission (exploitation d'une extraction de l'infocentre SISAL)

Le tableau annexe 5 permet de mesurer - à périmètre constant - quelle a été l'évolution de la production de LLS par zone de tension au sein de chaque catégorie de gestionnaires des aides à la pierre. A cet effet, les territoires affectés par des modifications du périmètre des délégations entre 2017 et 2021 ont été exclus de l'analyse.

On constate que le maintien de la production en 2021 à un niveau proche de 2017 – et supérieur à 2019 – dans les territoires gérés par un conseil départemental, s'explique par le dynamisme au sein de ces territoires de la production en zone B2 qui a compensé, en zones A et B1, une baisse comparable à celle observée dans les mêmes zones sur le territoire des métropoles délégataires. De même, pour les territoires relevant des services de l'Etat, le niveau élevé de la production implantée en zones B2 et C a compensé les baisses constatées en zones A bis, A et B1.

En ce qui concerne les métropoles, la production en zones B2 et C y étant marginale et peu significative, c'est bien la baisse observée en zone A et B1 – très comparable à celle connue par d'autres gestionnaires dans les mêmes zones - qui détermine l'évolution globale de la production de cette catégorie de délégataires. Quant aux autres EPCI délégataires, le maintien de la production globale 2021 tient à la progression observée en zone B2.

Tableau annexe 5 : l'évolution de la production de LLS de 2017 à 2021 par zones de tension pour chaque type de gestionnaires des aides à la pierre (indice 100 en 2017)³⁶

Gestionnaires	Zones	2017	2018	2019	2020	2021
Ville de Paris	A bis	100	93,2	98,2	43,8	63,2
Métropoles	A	100	85,4	89,2	65,8	70,3
	B1	100	90,6	78,1	60,3	59,5
	B2	100	117,6	92,3	80,3	82,1
	C	100	63,1	88,5	90,2	11,5
	Ensemble	100	89,8	81,8	62,6	63,1
Autres EPCI	A	100	102,1	101,4	76,9	95,7
	B1	100	99,9	99,8	71,8	84,4
	B2	100	108,1	99,2	114,6	111,0
	C	100	111,8	119,2	94,2	94,5
	Ensemble	100	105,1	101,3	95,1	99,3
Conseils départementaux	A	100	100,4	107,7	89,5	65,5
	B1	100	109,7	92,4	86,3	61,9
	B2	100	81,5	80,1	94,2	118,9
	C	100	92,1	97,1	84,5	102,1
	Ensemble	100	92,7	92,5	87,6	97,8
Services de l'Etat	A bis	100	109,5	91,7	79,3	84,3
	A	100	84,4	88,6	73,3	70,5
	B1	100	101,8	102,0	81,3	79,3
	B2	100	92,9	103,2	97,5	125,3
	C	100	102,0	95,5	100,0	113,6
	Ensemble	100	95,7	95,2	84,3	90,9
Tous gestionnaires des aides à la pierre	A bis	100	100,8	95,2	60,3	73,0
	A	100	86,1	89,9	71,0	71,7
	B1	100	95,1	86,7	67,5	67,0
	B2	100	98,5	97,6	102,8	116,4
	C	100	98,5	98,1	93,2	106,5
	Ensemble	100	94,7	91,8	76,7	82,3

Source : mission (exploitation d'une extraction de l'infocentre Sisal)

Ainsi, pour expliquer la chute de la production de LLS de 2019 à 2021 parmi les métropoles délégataires, le statut de métropole et le statut de délégataire paraissent moins déterminant que le classement de la presque totalité de leurs territoires en zones tendues. De fait, cette chute de production est tendancielle dès 2018 avec une accélération en 2020 et 2021 pour atteindre une baisse de près de 40% en zone B1 et de 30% en zone A.

³⁶ Analyse restreinte aux territoires dont le périmètre n'a pas été affecté au cours de la période 2017-2021 par des modifications consécutives à la signature de conventions de délégations nouvelles ou au non renouvellement de telles conventions, soit 169 territoires représentant en 2021 86 382 LLS agréés sur un total de 94 775.

III. Le recul de la construction de logements dans les zones tendues n'explique que très imparfaitement la baisse de la production de LLS de 2019 à 2021

Outre le recul de la production de logements sociaux, les dernières années correspondent à une phase descendante du cycle de la construction de logements de toutes natures, publics et privés, Le rapport Rebsamen³⁷, a mis en évidence que cette baisse concerne depuis 2019 exclusivement les territoires tendus A bis, A et B1, alors que les zones B2 et C sont orientées à la hausse.

Il est naturel dans ces conditions de se demander si ces évolutions identiques dans le champ du logement social et dans celui de la construction de logements neufs de toutes natures ne sont pas liées. Deux types de causalités peuvent en effet expliquer un tel lien :

- Des causes identiques peuvent entraver la construction de logements publics ou privés en zones tendues. La commission Rebsamen a notamment identifié la réticence des élus, et des habitants des quartiers concernés, en zones densément urbanisées à délivrer des permis de construire exploitant pleinement la constructibilité reconnue par le PLU pour augmenter la densité d'habitants ;
- La production de logements sociaux provenant d'acquisitions en Vefa auprès de promoteurs (51 % de la production de LLS en 2021) peut être pénalisée par un ralentissement propre au secteur privé en zones tendues, ou au contraire portée par le dynamisme du secteur privé en zones détendues.

On s'efforcera donc ci-dessous d'apprécier dans quelle mesure les évolutions récentes de la production de LLS sont liées à la conjoncture de la construction en général à travers deux analyses. En premier lieu, on rapprochera l'évolution de la production de LLS dans les différents territoires de gestion de 2019 à 2021, d'une part, et l'évolution des autorisations de construire sur la même période et dans les mêmes territoires, d'autre part. En second lieu, on analysera dans quelle mesure les productions de LLS en Vefa et en maîtrise d'ouvrage directe ont connues des évolutions différenciées en fonction du contexte du marché immobilier.

IV. Malgré l'absence de corrélation globale, la plupart des grandes métropoles où la production de LLS est en baisse ont également connues une baisse de la production de logements

Le tableau annexe 6 actualise à l'année 2021 dans son ensemble le diagnostic arrêté par la commission Rebsamen au vu des autorisations de construire à la fin du 2^e trimestre 2021. On constate ainsi que la construction de logements s'établit en 2021 à un niveau élevé en zones détendues (indice 105,1 en zone B2 par rapport à l'indice 100 en 2017, au lieu de 89,7 en 2019 et indice 114,6 en zone C au lieu de 95,1 en 2019), qui contraste avec la chute observée en zones A bis, A et B1, Cette opposition entre zones tendues et détendues est encore plus marquée si on considère les seuls logements collectifs. Mais le graphique annexe 3 et le graphique annexe 4 ne permettent pas de mettre en évidence une corrélation entre ces évolutions de la construction et la production de LLS dans les différents territoires de gestion des aides à la pierre.

³⁷ Rapport de la commission pour la relance durable de la construction de logement présidée par M. François REBSAMEN – Tome 1, octobre 2021 ([lien](#))

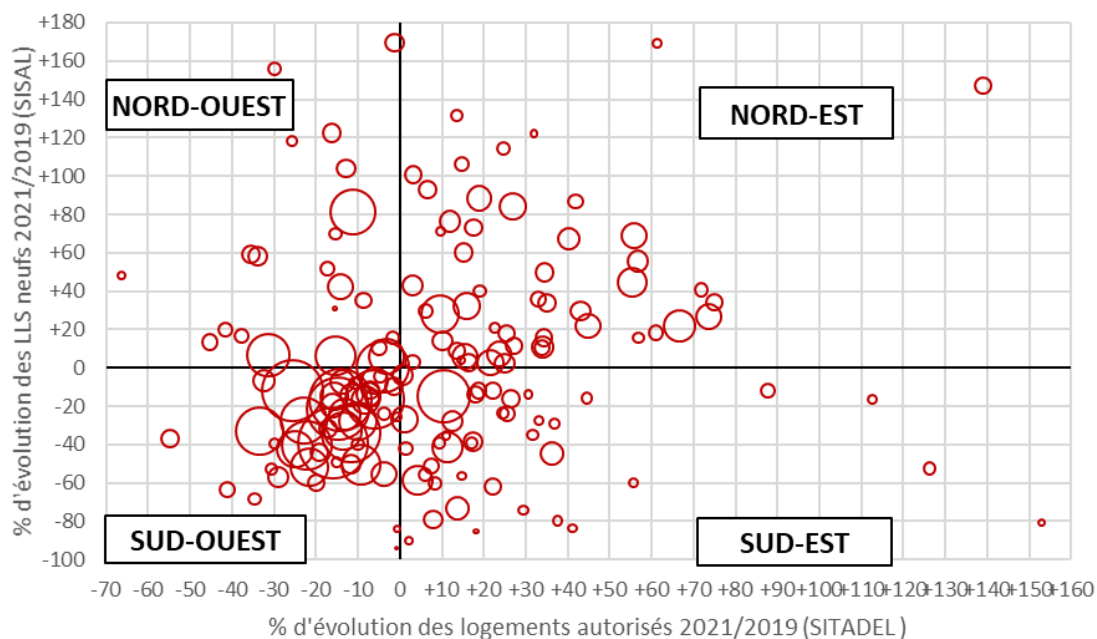
**Tableau annexe 6 : évolution de la construction de logements de 2017 à 2021
(base 100 en 2017)**

	2017	2018	2019	2020	2021
Ensemble des logements autorisés					
Zone A bis	100	76,3	66,2	99,0	70,8
Zone A	100	84,0	62,9	89,9	65,0
Zone B1	100	93,9	74,2	95,9	84,0
Zone B2	100	92,8	89,7	95,5	105,1
Zone C	100	96,8	95,1	90,1	114,6
Ensemble métropole	100	90,9	78,6	93,4	89,6
dont logements individuels					
Zone A bis	100	94,2	84,5	76,0	93,4
Zone A	100	91,5	82,8	66,7	75,3
Zone B1	100	93,8	89,5	75,6	84,5
Zone B2	100	92,3	91,1	84,8	100,0
Zone C	100	91,6	97,9	93,1	116,0
Ensemble métropole	100	92,3	93,2	85,2	102,1
dont logements collectifs					
Zone A bis	100	99,3	75,9	65,7	69,9
Zone A	100	89,6	84,3	62,2	63,3
Zone B1	100	96,7	95,4	73,7	83,8
Zone B2	100	99,5	94,9	95,7	111,3
Zone C	100	84,1	92,6	102,7	109,1
Ensemble métropole	100	94,2	89,5	74,3	81,4

Source : mission (exploitation du fichier Sitadel des autorisations de construire)

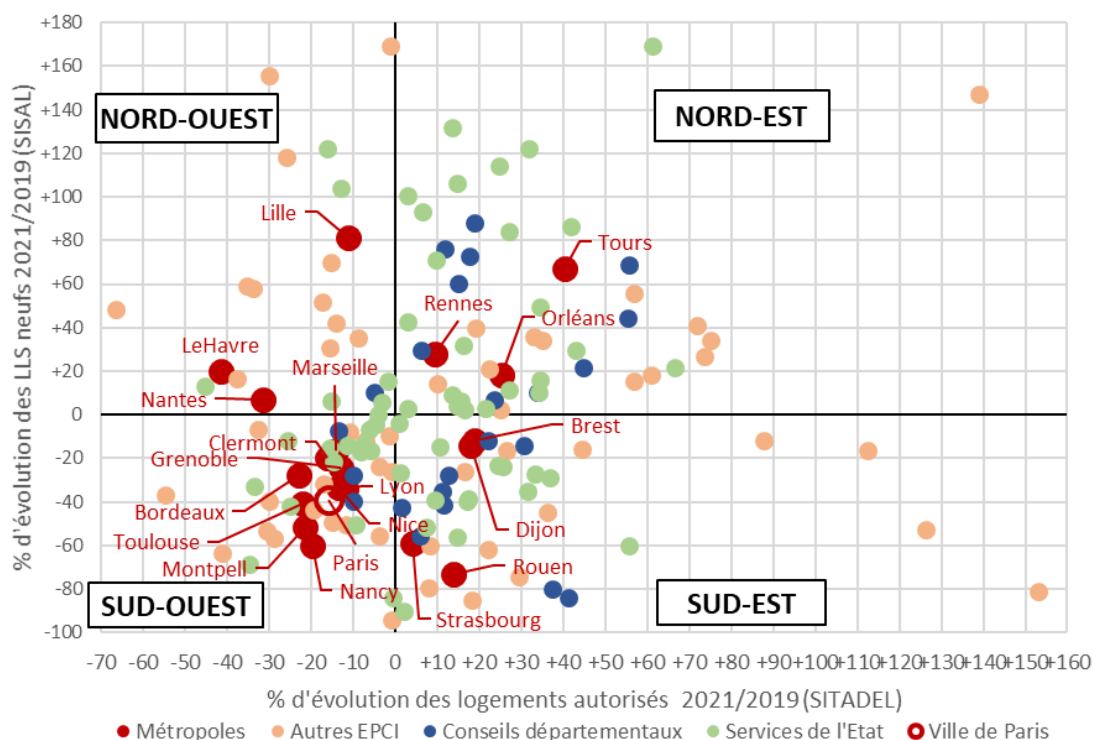
On note toutefois que le secteur Sud-Ouest des graphiques, dans lequel sont représentés les territoires où baisses de la production de LLS et de la construction vont de pair, réunit 45 territoires de gestion parmi lesquels les territoires qui contribuent le plus fortement à l'objectif de production : la Ville de Paris et les métropoles d'Aix-Marseille, Lyon, Toulouse, Bordeaux, Montpellier, Nice, Nancy, Clermont et Grenoble, ainsi que 18 autres types d'EPCI délégataires, 3 conseils départementaux (Gironde, Haute-Garonne et Doubs) et 14 services de l'Etat dont, par exemple, les DDT ou DDTM des Bouches-du Rhône, du Rhône et du Nord. Pour ces territoires, on ne peut exclure qu'une conjoncture immobilière déprimée ait pu contribuer au déclin de la production de LLS. Pour des baisses de la construction voisines, les performances de ces métropoles en matière de LLS peuvent toutefois être nettement différenciées. Ainsi, Bordeaux, Nancy et Montpellier ont connu entre 2019 et 2021 une baisse de la construction de logements presque identique (de l'ordre de 20 %) alors que la baisse de la production de LLS varie de 27,5% pour Bordeaux à 51,8 % pour Montpellier et 60,1 % pour Nancy.

Graphique annexe 3 : taux d'évolution 2019-2021 de la construction de logements et de la production de LLS et objectifs 2021 par territoire de gestion des aides à la pierre



Source : mission (rapprochement des données Sitadel et Sisal par territoires de gestion des aides à la pierre)
 Lecture : chaque cercle sur le graphique correspond à la position d'un territoire de gestion des AP en fonction des taux d'évolution entre 2019 et 2021 de la construction de logements (axe horizontal) et de la production de LLS (axe vertical). La surface des cercles est proportionnelle à l'objectif de production de LLS du territoire en 2021.

Graphique annexe 4 : taux d'évolution 2019-2021 de la construction de logements et de la production de LLS selon le type de gestionnaire des aides à la pierre



Source : mission (rapprochement des données Sitadel et Sisal par territoires de gestion des aides à la pierre)

Le secteur Nord-Est du graphique annexe 3 et du graphique annexe 4, qui regroupe les 58 territoires de gestions dans lesquels production de LLS et autorisations de construire sont toutes deux en augmentation de 2019 à 2021, réunit pour l'essentiel des gestionnaires d'aides à la pierre dont la contribution attendue à l'objectif de production de LLS est moindre. On n'y compte que trois métropoles dont une seule de grande taille (Rennes). 27 territoires où les aides à la pierre sont attribuées par les services de l'Etat sont dans ce secteur Nord-Est ainsi que 12 conseils départementaux. Une conjoncture immobilière porteuse a pu faciliter l'augmentation de la production de LLS dans ces territoires.

Le secteur Nord-Ouest regroupe les 27 territoires où la production de LLS a augmenté de 2019 à 2021 alors même que la construction baisse sur la même période. On y retrouve trois métropoles (Nantes, Lille et Le Havre) aux cotés de 15 autres types d'EPCI, d'un conseil départemental et de 8 services de l'Etat. Le cas de la métropole européenne de Lille est très atypique : le nombre de LLS agréés y augmente de 81,6%, de 1 211 PLAI, PLUS ou PLS en 2019 à 2 113 en 2021, dans le même temps où les autorisations de construire baissent de 11,3 %. Le point de départ de cette hausse, en 2019, semble, il est vrai, correspondre à un creux exceptionnel, après les 2 699 et 2 701 LLS agréés en 2017 et 2018 et avant la reprise à 1 961 LLS dès l'année 2020. L'augmentation de la production de LLS dans la métropole de Nantes est moins spectaculaire (+6,8 %) alors que les autorisations de construire baissent de 31,4 % mais, comme pour la métropole lilloise, elle est mesurée à partir d'un niveau 2019 en recul de 40 % par rapport aux deux années précédentes.

Le secteur Sud-Est, qui regroupe les 41 territoires de gestion des aides à la pierre dans lesquels la production de LLS baisse de 2019 à 2021 alors même que la conjoncture immobilière est porteuse, compte quatre métropoles (Rouen, Strasbourg, Brest, Dijon) ainsi que 13 autres types d'EPCI (dont Cergy-Pontoise, Soissons, Vannes, Angers, Vitry, Quimper et Saint-Brieuc), 9 conseils départementaux (dont le Loiret, l'Hérault, l'Ain et les Pyrénées-Atlantiques) et 15 services de l'Etat (dont la Seine-et-Marne, le Puy-de-Dôme, le Vaucluse et les Côtes d'Armor). Dans le cas de l'Eurométropole de Strasbourg, les autorisations de construire sont en hausse de 4,2 % alors que la production de LLS baisse de 58,7 %. Cette situation ne s'explique pas par un pic exceptionnel dans la production de LLS en 2019 puisque cette production est au contraire en recul par rapport à 2017 et 2018. Il en est de même pour les métropoles de Rouen, Brest et Dijon.

Le tableau annexe complémentaire 1 à la fin de cette annexe 2 précise les taux d'évolution des logements autorisés et des LLS de 2019 à 2021 pour chacun des territoires de gestion des aides à la pierre.

On ne peut donc exclure que la conjoncture immobilière globale ait contribué à la baisse de la production de LLS de 2019 à 2021 dans les métropoles : les plus grandes parmi elles ont en effet connues une baisse du niveau de la construction sur la même période. Les cas de territoires de gestion des aides à la pierre qui ont enregistré une hausse de leur production LLS dans le même contexte sont peu nombreux et peuvent être expliqués dans le cas de Lille ou Nantes par un niveau de base de la production de LLS en 2019 exceptionnellement bas. Mais de nombreux territoires ont aussi connu une baisse de la production de LLS alors même que la construction était en hausse, suggérant que d'autres causes sont également à l'œuvre.

V. Production de LLS en Vefa et construction de logements ont évolué dans le même sens de 2017 à 2021 mais la maîtrise d'ouvrage directe a parfois moins bien résisté dans une conjoncture immobilière déprimée

Les LLS acquis en Vefa par les maîtres d'ouvrage représentent globalement en 2021 51 % de l'ensemble de la production. Cette part qui n'était que de moins de 47 % en 2017 a progressé régulièrement année après année (cf. tableau annexe 7). Les différentes catégories de gestionnaires de aides à la pierre affichaient en 2017 des taux de recours à la Vefa très

hétérogènes. La maîtrise d'ouvrage directe était dominante à Paris (83 %) et nettement majoritaire sur les territoires sous délégation à des conseils départementaux (69 %) ou à des EPCI autres que les métropoles (60 %). La Vefa n'était – légèrement – majoritaire que dans les territoires relevant des métropoles délégataires (55 %) et des services de l'Etat (51%).

A l'exception de la Ville de Paris et, dans une moindre mesure, des services de l'Etat, les évolutions entre 2017 et 2021 ont conduit à une large convergence vers des taux de Vefa proches de 50 % quel que soit la catégorie de gestionnaires des aides à la pierre. La part de la Vefa a baissé dans les métropoles de 55 % à 48 % alors qu'elle augmentait de 40 % à 48 % pour les autres EPCI et de 31 % à 46 % pour les conseils départementaux. En 2021, ce sont dans les territoires sous gestion directe des services de l'Etat que le recours à la Vefa est le plus fréquent (57 %) alors que la Vefa a presque disparu de Paris (3 %).

Tableau annexe 7 : la répartition de la production de LLS neufs entre les acquisitions en Vefa et la maîtrise d'ouvrage directe selon le type de gestionnaire des AP

		2017	2018	2019	2020	2021
Paris	Vefa	16,7 %	14,5 %	11,5 %	15,6 %	3,4 %
	Hors Vefa	83,3 %	85,5 %	88,5 %	84,4 %	96,6 %
	Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Métropoles	Vefa	55,0 %	51,2 %	53,6 %	54,9 %	48,0 %
	Hors Vefa	45,0 %	48,8 %	46,4 %	45,1 %	52,0 %
	Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Autres EPCI	Vefa	39,8 %	41,3 %	44,7 %	46,0 %	47,9 %
	Hors Vefa	60,2 %	58,7 %	55,3 %	54,0 %	52,1 %
	Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Cons. départementaux	Vefa	30,9 %	30,6 %	39,0 %	44,1 %	45,6 %
	Hors Vefa	69,1 %	69,4 %	61,0 %	55,9 %	54,4 %
	Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Etat	Vefa	50,8 %	51,9 %	53,3 %	52,5 %	56,7 %
	Hors Vefa	49,2 %	48,1 %	46,7 %	47,5 %	43,3 %
	Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Ensemble	Vefa	46,9 %	47,3 %	49,7 %	50,2 %	51,2 %
	Hors Vefa	53,1 %	52,7 %	50,3 %	49,8 %	48,8 %
	Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : mission (exploitation du fichier Sitadel des autorisations de construire)

Le tableau annexe 8 permet de comparer l'évolution quantitative de la production de LLS en Vefa ou en maîtrise d'ouvrage directe selon la zone de tension. Alors que le nombre de LLS en Vefa se situe globalement en 2021 plus de 8 % en dessous de son niveau de 2017, il a explosé en zones B2 (+166 %) et C (+248 %) où les autorisations de construire ont évolué positivement ces dernières années. Dans ces deux zones, la production en maîtrise d'ouvrage directe n'a en revanche pas bénéficié de la bonne conjoncture immobilière.

A l'opposé, la plus forte baisse est observée en zone A où les Vefa sont en recul de 33 % en 2021 par rapport à 2017 alors que la production en maîtrise d'ouvrage directe résiste mieux (-8 %). Dans cette zone très tendue où les autorisations de construire ont baissées de 35 % entre 2017 et 2021, il est donc possible que la conjoncture immobilière est pesée sur la part de la production de LLS réalisée en Vefa. En zones A bis et B1, toutefois, la construction en maîtrise d'ouvrage directe a

moins bien résisté que les Vefa à la conjoncture immobilière générale.

Tableau annexe 8 : évolution de la production de LLS neufs de 2017 à 2021 selon la zone de tension et le mode de réalisation (Vefa ou hors Vefa)

		2017	2018	2019	2020	2021
Zone A bis	Vefa	100	114,4	98,7	74,4	75,5
	Hors Vefa	100	71,3	68,3	68,3	62,5
Zone A	Vefa	100	89,5	90,2	69,1	67,3
	Hors Vefa	100	111,7	117,8	74,0	91,7
Zone B1	Vefa	100	96,3	92,9	72,2	71,5
	Hors Vefa	100	93,1	80,0	62,6	63,4
Zone B2	Vefa	100	99,7	124,5	132,7	166,3
	Hors Vefa	100	101,0	86,3	88,1	90,0
Zone C	Vefa	100	129,3	147,7	171,5	248,0
	Hors Vefa	100	93,5	89,8	79,5	79,3
Ensemble des zones	Vefa	100	97,5	99,3	84,3	91,6
	Hors Vefa	100	95,9	88,7	73,9	77,0

Source : mission (exploitation d'une extraction de l'infocentre Sisal)

Annexe 2.2. La hausse des coûts a pu peser négativement sur la production même si elle semble jusqu'en 2021 avoir été absorbée par les acteurs

Les informations contenues dans la base Sisal sur les coûts et les plans de financement ont des limites bien connues. Il s'agit en premier lieu de coûts et de plans de financement prévisionnels, à la date du dossier de demande d'agrément, qui ne correspondent pas toujours à la réalité qui pourra être constatée quelques années plus tard, lors de la clôture des opérations. De plus, les coûts qui correspondent aux montants prévisionnels d'investissement à décaisser par le maître d'ouvrage sont, par définition, nets des interventions par lesquelles les collectivités peuvent réduire la charge foncière pour la rendre compatible avec la réalisation de logements sociaux.

Pour autant, les plans de financement décrit par Sisal révèlent les conditions financières connues au moment du lancement des opérations, y compris le prix d'acquisition en général définitif, une estimation précise du coût des travaux, dans les conditions économiques de la date du lancement de l'opération, et une provision raisonnable pour les inévitables aléas. Les interventions qui réduisent la charge foncière supportée par les maîtres d'ouvrage laissent de plus deviner leur existence par comparaison avec les prix de marchés. Le tableau annexe 9 ci-dessous fait ainsi apparaître que le coût moyen prévisionnel des LLS agréés en 2021 s'est élevé à 145 000 €. Il est toutefois un peu moins onéreux pour les collectivités délégataires (139 000 €) que pour les services de l'Etat. Ce coût moyen est globalement en hausse de 8,9 % de 2017 à 2021.

Tableau annexe 9 : le coût moyen / logements des LLS et son évolution de 2017 à 2021

Gestionnaire des AP	2017	2018	2019	2020	2021
Coût moyen / logement					
Délégataires	127 813 €	130 016 €	132 201 €	134 610 €	139 298 €
Services de l'Etat	140 349 €	144 306 €	148 944 €	144 004 €	151 626 €
Ensemble	133 220 €	136 396 €	139 777 €	139 035 €	145 044 €
Evolution base 100 en 2017					
Délégataires	100	101,7	103,4	105,3	109,0
Services de l'Etat	100	102,8	106,1	102,6	108,0
Ensemble	100	102,4	104,9	104,4	108,9

Source : mission (exploitation d'une extraction de l'infocentre Sisal)

Une analyse rigoureuse des coûts et de leur évolution appelle toutefois certaines précautions. L'ensemble des LLS recouvre en effet des réalités hétérogènes, logement familial, résidence pour étudiants ou structures d'hébergement par exemple, avec notamment des surfaces par logement très variables, ce qui a une incidence importante sur les coûts au m². Les coûts sont également très variables selon le degré de tension des marchés fonciers et immobiliers. Il peut en résulter des effets de structure à la hausse ou à la baisse qui dissimulent l'évolution réelle des conditions économiques de montage des opérations. Pour approcher avec le plus de rigueur possible la réalité des coûts de production du logement social, la mission a donc entrepris d'analyser de façon détaillée, par zones de tension A, B, C les seuls logements ordinaires, hors logements étudiants³⁸, dont les caractéristiques sont les plus homogènes. Ces logements représentent globalement 80 % de la production totale.

³⁸ Sont retenus les logements déclarés dans Sisal dans la catégorie des logements ordinaires dont les bénéficiaires ne sont pas des étudiants. En effet, Sisal prévoit depuis 2020 concernant les logements destinés aux étudiants de saisir la nature du logement « Résidence universitaire ». Pour les années antérieures, les logements étudiants étaient toutefois saisis avec la nature du logement « Logement ordinaire », la destination apparaissant dans le champ « Bénéficiaire ».

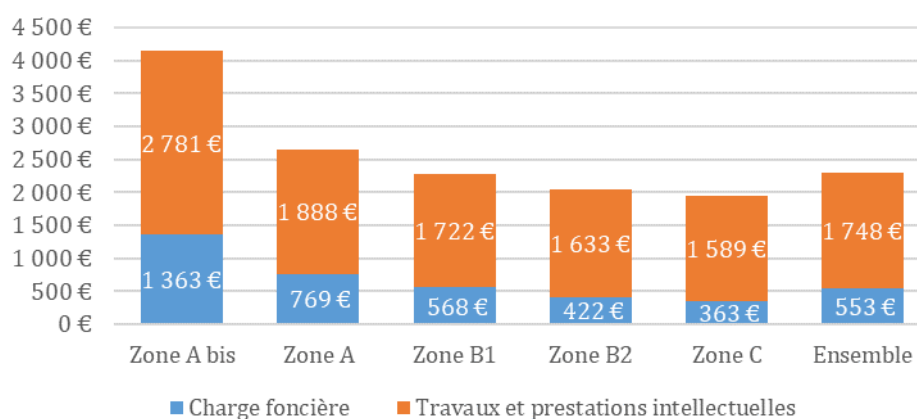
I. Une hiérarchie des coûts par zones de tension qui révèle de fortes interventions sur les charges foncières en zones tendues, particulièrement dans les territoires gérés par les délégataires

Le tableau annexe 10 fait apparaître que, en 2021, le coût au m² des opérations de logement social (logements ordinaires seuls) en zone A bis excède en moyenne de 61 % celui de la zone C. La surface plus grande des logements dans les zones détendues (près de 70 m² en zone C au lieu de 59 m² en zone A bis) contribue toutefois à réduire l'écart en terme de coût par logement. Le graphique annexe 6 met en évidence que, pour les zones A bis et A ainsi que, dans une moindre mesure, B1, ces coûts sont très nettement inférieurs aux prix de marchés dans ces territoires. Le coût au m² des logements ordinaires agréés en LLS ne représente en effet qu'environ 50 % du prix de marché des logements³⁹ en zone A bis et A ; et 80 % en zone B1. Les mêmes coûts ressortent en revanche sensiblement égaux aux prix de marché en zone B2 et C.

Ce constat souligne la dépendance de la production de LLS en zones tendues envers les dispositifs permettant aux maîtres d'ouvrage d'avoir accès au foncier à des conditions financières privilégiées. Ces dispositifs (cessions de foncier à prix réduit dans les opérations d'aménagement, acquisitions foncières et immobilières transférées aux organismes de logements social dans le cadre de baux de longue durée, obligation pour les promoteurs dans les PLU de prévoir une quote-part de logements sociaux dans leurs opérations avec plafonnement des prix de cessions en VEFA...) sont essentiellement mis en place à l'initiative des collectivités locales.

Les écarts de coûts selon la zone ne s'expliquent toutefois pas exclusivement par les différences de charges foncières : le coût de construction est également plus élevé dans les zones tendues comme le met en évidence le graphique annexe 5. Le coût nettement plus élevé de la construction en zones A et surtout A bis traduit les surcoûts associés aux types de constructions caractéristiques des zones densément construites⁴⁰.

Graphique annexe 5 : la décomposition du coût au m² hors TVA des LLS neufs hors VEFA entre charge foncière et bâtiment (logements ordinaires hors étudiants seuls) en 2021



Source : mission (exploitation d'une extraction de l'infocentre Sisal)

³⁹ Le prix de vente moyen des appartements selon le fichier DV3F des valeurs foncières mis à disposition du public par le Cerema - qui est utilisé comme référence pour les valeurs de marché - n'est pas parfaitement comparable avec le coût de production des logements sociaux. Il retrace essentiellement des ventes à l'unité, alors que les logements sociaux acquis ou construits bénéficient en général de prix réduits en fonction du nombre de logements concernés par chaque opération. Il porte de plus sur des logements neufs ou anciens alors que les LLS sont essentiellement produits en neuf avec le bénéfice d'un taux de TVA réduit. Malgré ces imperfections, il permet de donner un ordre de grandeur pour les écarts entre le coût de production des LLS et la valeur des logements sur le marché selon les territoires.

⁴⁰ Cf. notamment l'article d'Arnaud Bouteille *Des coûts de construction très différents selon le type d'immeuble* sur le site politiquedulogement.com (lien).

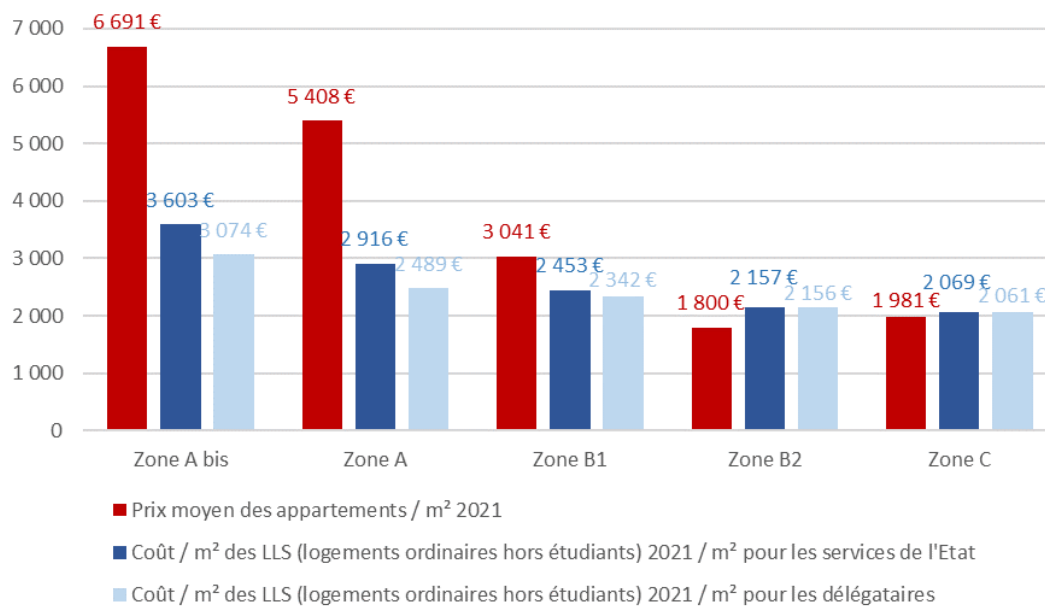
En 2021, les délégataires ont bénéficié, en zones A bis et A, d'un coût au m² réduit d'environ 15 % par rapport aux services de l'Etat (près de 5 % en zone B1) alors qu'ils sont sensiblement au même niveau en zones B2 et C (cf. tableau annexe 11). Les dispositifs déjà évoqués permettant de maîtriser le niveau des charges foncières semblent ainsi plus systématiques et/ou plus efficaces dans les territoires en tension dans lesquels la gestion des aides à la pierre a été déléguée à une collectivité.

Tableau annexe 10 : les coûts et surfaces des logements ordinaires agréés de 2017 à 2021 selon la zone de tension

		2017	2018	2019	2020	2021
Zone A bis	Coût / logt	182 357 €	154 016 €	170 483 €	206 969 €	196 908 €
	Coût / m ²	3 215 €	2 918 €	3 284 €	3 692 €	3 339 €
	Surface / logt	56,7 m ²	52,8 m ²	51,9 m ²	56,1 m ²	59,0 m ²
Zone A	Coût / logt	153 040 €	160 610 €	166 313 €	161 214 €	170 571 €
	Coût / m ²	2 461 €	2 577 €	2 689 €	2 622 €	2 763 €
	Surface / logt	62,2 m ²	62,3 m ²	61,8 m ²	61,5 m ²	61,7 m ²
Zone B1	Coût / logt	135 726 €	141 821 €	144 804 €	144 971 €	150 667 €
	Coût / m ²	2 100 €	2 161 €	2 235 €	2 271 €	2 373 €
	Surface / logt	64,6 m ²	65,6 m ²	64,8 m ²	63,8 m ²	63,5 m ²
Zone B2	Coût / logt	127 492 €	134 660 €	138 988 €	138 883 €	144 606 €
	Coût / m ²	1 873 €	1 978 €	2 037 €	2 071 €	2 157 €
	Surface / logt	68,1 m ²	68,1 m ²	68,2 m ²	67,1 m ²	67,0 m ²
Zone C	Coût / logt	130 713 €	132 114 €	134 589 €	138 376 €	143 794 €
	Coût / m ²	1 862 €	1 897 €	1 942 €	1 989 €	2 065 €
	Surface / logt	70,2 m ²	68,9 m ²	68,8 m ²	69,6 m ²	69,6 m ²
Ensemble	Coût / logt	143 286 €	145 450 €	150 765 €	150 561 €	157 061 €
	Coût / m²	2 226 €	2 268 €	2 363 €	2 337 €	2 432 €
	Surface / logt	64,4 m²	64,1 m²	63,8 m²	64,4 m²	64,6 m²

Source : mission (exploitation d'une extraction de la base Sisal)

Graphique annexe 6 : le prix au m² des LLS (logements ordinaires hors étudiants) comparé au prix de vente moyen des appartements selon la zone de tension (2021)



Source : mission (exploitation d'une extraction de l'infocentre Sisal pour le prix des LLS, analyse du fichier des valeurs foncières par communes DV3F produit par le Cerema pour les prix des appartements).

Tableau annexe 11 : les coûts au m² comparés des logements ordinaires hors étudiants produits par les services de l'Etat et les délégataires selon la zone de tension

		2017	2018	2019	2020	2021
Zone A bis	Services de l'Etat	3 123 €	3 304 €	3 669 €	3 796 €	3 603 €
	Délégataires	3 347 €	2 388 €	2 936 €	3 516 €	3 074 €
	Ecart délégataires/Etat	7,2 %	-27,7 %	-20,0 %	-7,4 %	-14,7 %
Zone A	Services de l'Etat	2 568 €	2 677 €	2 818 €	2 735 €	2 916 €
	Délégataires	2 283 €	2 399 €	2 454 €	2 395 €	2 489 €
	Ecart délégataires/Etat	-11,1 %	-10,4 %	-12,9 %	-12,4 %	-14,6 %
Zone B1	Services de l'Etat	2 146 €	2 219 €	2 347 €	2 359 €	2 453 €
	Délégataires	2 087 €	2 142 €	2 190 €	2 232 €	2 342 €
	Ecart délégataires/Etat	-2,8 %	-3,5 %	-6,7 %	-5,4 %	-4,5 %
Zone B2	Services de l'Etat	1 906 €	2 007 €	2 034 €	2 084 €	2 157 €
	Délégataires	1 845 €	1 955 €	2 039 €	2 060 €	2 156 €
	Ecart délégataires/Etat	-3,2 %	-2,6 %	0,3 %	-1,2 %	0,0 %
Zone C	Services de l'Etat	1 863 €	1 879 €	1 918 €	1 960 €	2 069 €
	Délégataires	1 860 €	1 916 €	1 965 €	2 019 €	2 061 €
	Ecart délégataires/Etat	-0,1 %	2,0 %	2,4 %	3,0 %	-0,4 %
Ensemble	Services de l'Etat	2 333 €	2 429 €	2 503 €	2 457 €	2 546 €
	Délégataires	2 142 €	2 138 €	2 242 €	2 231 €	2 332 €
	Ecart délégataires/Etat	-8,2 %	-12,0 %	-10,5 %	-9,2 %	-8,4 %

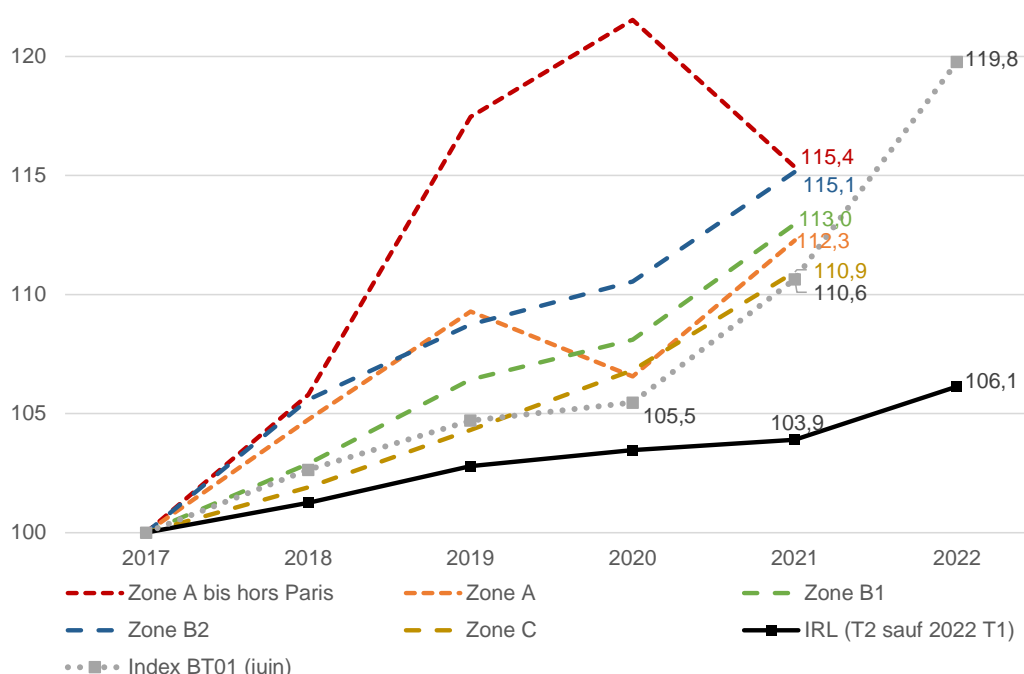
Source : mission (exploitation d'une extraction de l'infocentre Sisal).

II. Une hausse des coûts de 2017 à 2021 nettement supérieure à l'évolution de l'indice de revalorisation des loyers qui semble portée principalement par le renchérissement des travaux

Le coût prévisionnel au m² des logements sociaux ordinaires agréés de 2017 à 2021 a progressé entre 10,9 % en zone C et 15,4 % pour la zone A bis hors Paris⁴¹, en passant par 12,3 % pour la zone A, 13,0 % pour la zone B1 et 15,1 % pour la zone B2 (cf. graphique annexe 7)⁴².

La comparaison avec l'évolution sur la même période de l'indice de référence des loyers (IRL) – sur lequel sont indexées les recettes locatives permettant de rembourser les emprunts contractés par les maîtres d'ouvrages pour financer l'investissement – permet de prendre la mesure de la tension croissante qui en résulte sur l'équilibre financier des opérations. L'IRL a en effet évolué de 3,9 % sur la période⁴³, soit un écart avec le taux d'augmentation du coût des logements sociaux compris entre 7 points en zone C et 11 points en zones B2 et A bis hors Paris.

Graphique annexe 7 : l'évolution de 2017 à 2021 du coût au m² des LLS (logements ordinaires seuls) selon la zone de tension comparée aux évolutions de l'indice de référence des loyers (IRL) et du coût des travaux dans le bâtiment (index BT01)



Source : mission

La hausse relativement homogène des coûts quelle que soit la zone de tension suggère que la hausse des coûts de travaux explique principalement la hausse globale. L'index BT01 qui est utilisé pour l'indexation des marchés de travaux vient à l'appui de cette analyse avec une hausse de près de 11 % entre juin 2017 et juin 2021 qui s'accélère dans la période plus récente (+4,8 % entre juin 2020 et juin 2021, +8,3 % entre juin 2021 et juin 2022).

⁴¹ L'évolution du coût des logements produits sur Paris est rendue peu significative par les opérations de conventionnements de logements acquis depuis moins de 10 ans par les bailleurs sociaux qui sont compris dans la production de LLS.

⁴² La progression du coût moyen toutes zones de 2017 à 2021 (+9,3 %) est plus lente que pour chacune des zones considérée séparément en raison d'un effet de structure lié à l'augmentation de la part des zones les moins chères dans la production totale.

⁴³ Entre le 2^e trimestre 2017 et le 2^e trimestre 2021.

La base Sisal comporte une décomposition du coût prévisionnel global en trois postes : la charge foncière ou immobilière, le coût du bâtiment ou des travaux et les prestations intellectuelles. Ces trois postes ont toutefois un sens différent selon qu'il s'agit d'une opération d'acquisition-amélioration – la charge foncière ou immobilière recouvre l'intégralité du prix d'acquisition de l'immeuble – ou d'un immeuble neuf pour lequel ils permettent de distinguer le coût du foncier (VRD compris) de celui du bâtiment. En outre, si les différentes composantes de coûts peuvent être déterminées de façon très objective pour les opérations neuves en maîtrise d'ouvrage directe, il n'en est pas de même pour la Vefa pour lesquelles la répartition du prix convenu pour l'immeuble à construire n'est pas dépourvue d'une part d'arbitraire. Ainsi, l'affichage intégral du coût d'acquisition du foncier peut conduire à limiter le coût du bâtiment pour ne pas dépasser le prix de cession contractuel. On ne considèrera donc la décomposition du coût prévisionnel que pour les seules opérations neuves réalisées en maîtrise d'ouvrage directe⁴⁴.

Le tableau annexe 12 confirme que, quelle que soit la zone de tension, la charge foncière n'a contribué que de façon minoritaire à l'augmentation du coût global entre 2017 et 2021. Le coût du foncier a certes connu des taux d'augmentation qui ont pu se rapprocher de ceux de la construction, voire les dépasser. Mais la charge foncière ne représentant qu'une part minoritaire des coûts globaux, les augmentations qu'elle peut connaître pèsent relativement moins sur le coût global. Le tableau annexe complémentaire 2 et le tableau annexe complémentaire 3 à la fin de cette note détaillent la décomposition du coût global des logements neufs agréés entre 2017 et 2021 selon qu'ils ont été réalisés en maîtrise d'ouvrage directe ou en Vefa.

Tableau annexe 12 : contributions de la charge foncière et du coût du bâtiment à l'augmentation du coût au m² des logements neufs réalisés en maîtrise d'ouvrage directe entre 2017 et 2021 (logements ordinaires hors étudiants seuls)

	Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C	Ensemble
Charge foncière	+1,1%	+6,2%	+5,5%	+3,8%	+1,9%	+3,0%
Bâtiment	+14,0%	+6,6%	+9,6%	+11,0%	+6,8%	+8,3%
Total	+15,1%	+12,8%	+15,2%	+14,7%	+8,7%	+11,3%

Source : mission (analyse d'une extraction de l'infocentre Sisal)

Lecture : en zone B2, le coût moyen prévisionnel total au m² des logements familiaux hors étudiants neufs réalisés en maîtrise d'ouvrage directe a progressé de 14,7 % entre 2017 et 2021. Cette hausse globale se décompose en une contribution de 3,8 % provenant de l'augmentation des charges foncières et une contribution de 11 % provenant du coût de construction des bâtiments.

III. Les acquisitions en VEFA ont contribué à limiter la hausse des coûts entre 2017 et 2021

Par rapport à la maîtrise d'ouvrage directe, il est souvent reproché aux acquisitions en VEFA, qui représentent un peu plus de la moitié de la production totale, de contribuer à la hausse des prix, la marge des promoteurs venant s'ajouter au coût de revient au sens strict. L'analyse statistique de la production de logements ordinaires hors étudiants semble le démentir pour la période 2017 à 2021.

En 2021, le coût prévisionnel au m² des logements ordinaires réalisés en Vefa est systématiquement inférieur au coût des logements ordinaires neufs réalisés en maîtrise d'ouvrage directe. Pour la zone A bis l'écart atteint 23,8 %. Il est le plus faible en zone A (cf. tableau annexe 13). De tels écarts largement contre-intuitifs peuvent s'expliquer par la régulation des prix de vente aux organismes de logements sociaux pratiqués par les collectivités, notamment pour les programmes réalisés par les promoteurs sur des parcelles où le PLU prescrit la réalisation d'un quota de LLS.

⁴⁴ Cela conduit toutefois à faire reposer cette analyse des composantes du coût prévisionnel sur une part limitée des opérations représentant en 2021 29 232 logements agréés, soit 31 % du total.

Cet écart entre le coût des opérations en Vefa et celui des autres opérations en neuf s'est de plus accru entre 2017 et 2021. Quelle que soit la zone de tension, le tableau annexe 14 met en effet en évidence que le coût des logements sociaux ordinaires en Vefa a augmenté plus modérément entre 2017 et 2021 qu'en maîtrise d'ouvrage directe.

L'écart le plus élevé, près de 11 points, est enregistré en zone A bis (+4,5 % en Vefa au lieu de +15,2 %) et en zone B1 (+7,7 % au lieu de +18,5 %). Il est le plus faible pour la zone C (+9,1 % en Vefa au lieu de +11,9 % en maîtrise d'ouvrage directe).

Tableau annexe 13 : les coûts comparés des logements ordinaires hors étudiants neufs acquis en Vefa par rapport aux autres logements neufs de même nature

		2017	2018	2019	2020	2021
Zone A bis	Vefa	3 163 €	3 339 €	3 416 €	3 305 €	3 305 €
	Autres opérations en neuf	3 766 €	3 847 €	4 236 €	5 057 €	4 340 €
	Ecart Vefa / autres neuf	-16,0 %	-13,2 %	-19,4 %	-34,6 %	-23,8 %
Zone A	Vefa	2 523 €	2 620 €	2 658 €	2 650 €	2 747 €
	Autres opérations en neuf	2 475 €	2 621 €	2 781 €	2 838 €	2 843 €
	Ecart Vefa / autres neuf	+1,9 %	-0,1 %	-4,4 %	-6,6 %	-3,4 %
Zone B1	Vefa	2 098 €	2 166 €	2 233 €	2 232 €	2 260 €
	Autres opérations en neuf	2 093 €	2 184 €	2 319 €	2 366 €	2 482 €
	Ecart Vefa / autres neuf	+0,2 %	-0,8 %	-3,7 %	-5,7 %	-8,9 %
Zone B2	Vefa	1 887 €	1 963 €	2 001 €	2 035 €	2 101 €
	Autres opérations en neuf	1 889 €	2 007 €	2 085 €	2 115 €	2 227 €
	Ecart Vefa / autres neuf	-0,1 %	-2,2 %	-4,0 %	-3,8 %	-5,7 %
Zone C	Vefa	1 833 €	1 881 €	1 905 €	1 946 €	2 001 €
	Autres opérations en neuf	1 893 €	1 916 €	1 982 €	2 040 €	2 118 €
	Ecart Vefa / autres neuf	-3,2 %	-1,8 %	-3,9 %	-4,6 %	-5,5 %
Toutes zones	Vefa	2 265 €	2 349 €	2 364 €	2 328 €	2 353 €
	Autres opérations en neuf	2 177 €	2 260 €	2 385 €	2 371 €	2 481 €
	Ecart Vefa / autres neuf	+4,0 %	+3,9 %	-0,9 %	-1,8 %	-5,2 %

Source : mission (exploitation d'une extraction de l'infocentre Sisal)

Tableau annexe 14 : l'évolution comparée des coûts de production en neuf Vefa et hors VEFA de 2017 à 2021 (logements ordinaires)

		2017	2018	2019	2020	2021
Zone A bis	Vefa	100	105,6	108,0	104,5	104,5
	Autres opérations en neuf	100	102,1	112,5	134,3	115,2
Zone A	Vefa	100	103,9	105,4	105,0	108,9
	Autres opérations en neuf	100	105,9	112,3	114,6	114,9
Zone B1	Vefa	100	103,2	106,4	106,4	107,7
	Autres opérations en neuf	100	104,3	110,8	113,0	118,5
Zone B2	Vefa	100	104,0	106,0	107,8	111,3
	Autres opérations en neuf	100	106,3	110,4	112,0	117,9
Zone C	Vefa	100	102,6	103,9	106,1	109,1
	Autres opérations en neuf	100	101,2	104,7	107,8	111,9
Toutes zones	Vefa	100	103,7	104,4	102,8	103,9
	Autres opérations en neuf	100	103,8	109,5	108,9	114,0

Source : mission (exploitation d'une extraction de l'infocentre Sisal)

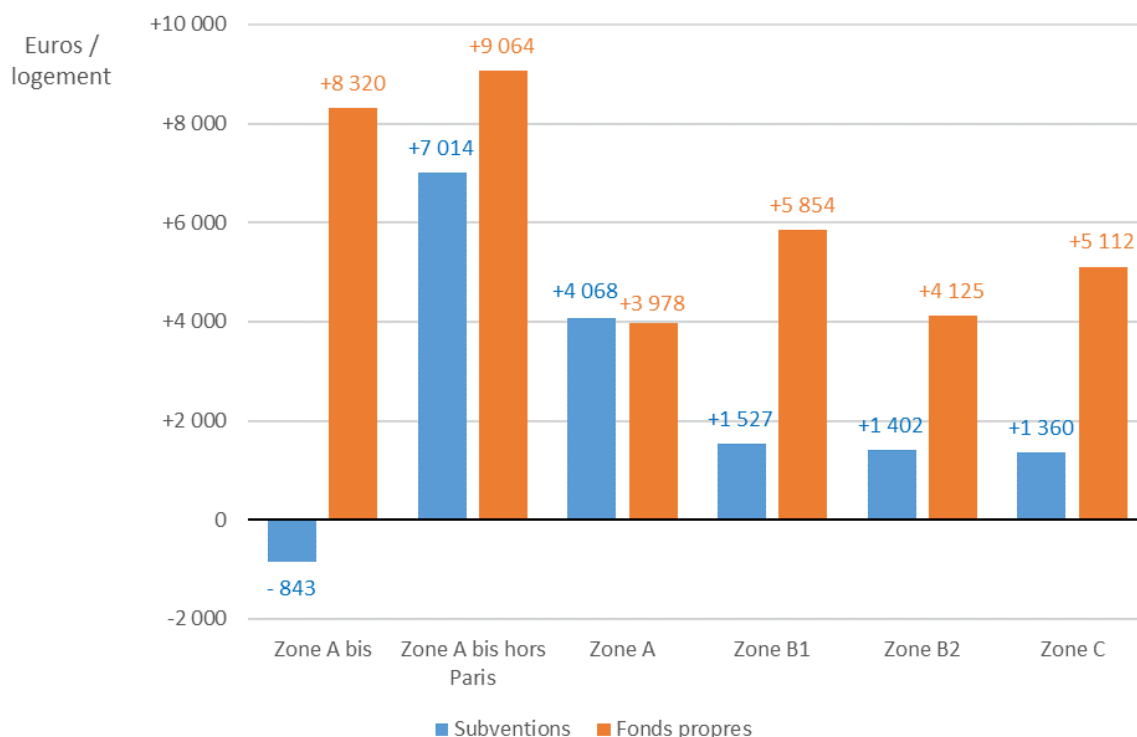
IV.L'accroissement des subventions et fonds propres investis par les maîtres d'ouvrage a partiellement compensé la hausse des coûts

L'accroissement du coût des opérations peut être financé sans accroissement des emprunts qui dégraderait l'équilibre financier des opérations, à condition d'être couvert par une augmentation des subventions ou de l'apport en fonds propre du maître d'ouvrage. Le tableau annexe complémentaire 4 à la fin de cette annexe indique, pour chaque zone de tension et en distinguant la gestion par les délégataires et les services de l'Etat, comment les subventions (selon leur origine) et les fonds propres ont contribué au financement des coûts prévisionnels par logement de 2017 à 2021. Trois constats principaux peuvent être tirés des plans de financement prévisionnels tels qu'ils ressortent de la base Sisal.

- **L'injection de fonds propres a contribué davantage que les subventions à compenser la hausse des coûts**

Le graphique annexe 8 illustre comment les montants de l'ensemble des subventions et les fonds propres ont augmenté entre 2017 et 2021 selon la zone de tension. Il apparaît que, de la zone C à la zone B1, la limitation du besoin d'endettement engendré par la hausse des coûts a reposé principalement sur les fonds propres. Il en va différemment dans les zones les plus tendues : en zone A, les subventions et les fonds propres se sont accrus d'un montant sensiblement égal de l'ordre de 4 000 € par logement. L'ensemble de la zone A bis affiche une évolution atypique avec une baisse du montant des subventions de plus de 800 € par logement lié au contexte très spécifique de Paris. Sur la zone A bis hors Paris, les subventions augmentent de 7 000 € par logement parallèlement à une hausse des fonds propres de 9 000 € par logement en moyenne.

Graphique annexe 8 : la variation entre 2017 et 2021 des montants moyens par logement de subventions et de fonds propres investis⁴⁵



Source : mission (exploitation d'une extraction de l'infocentre Sisal)

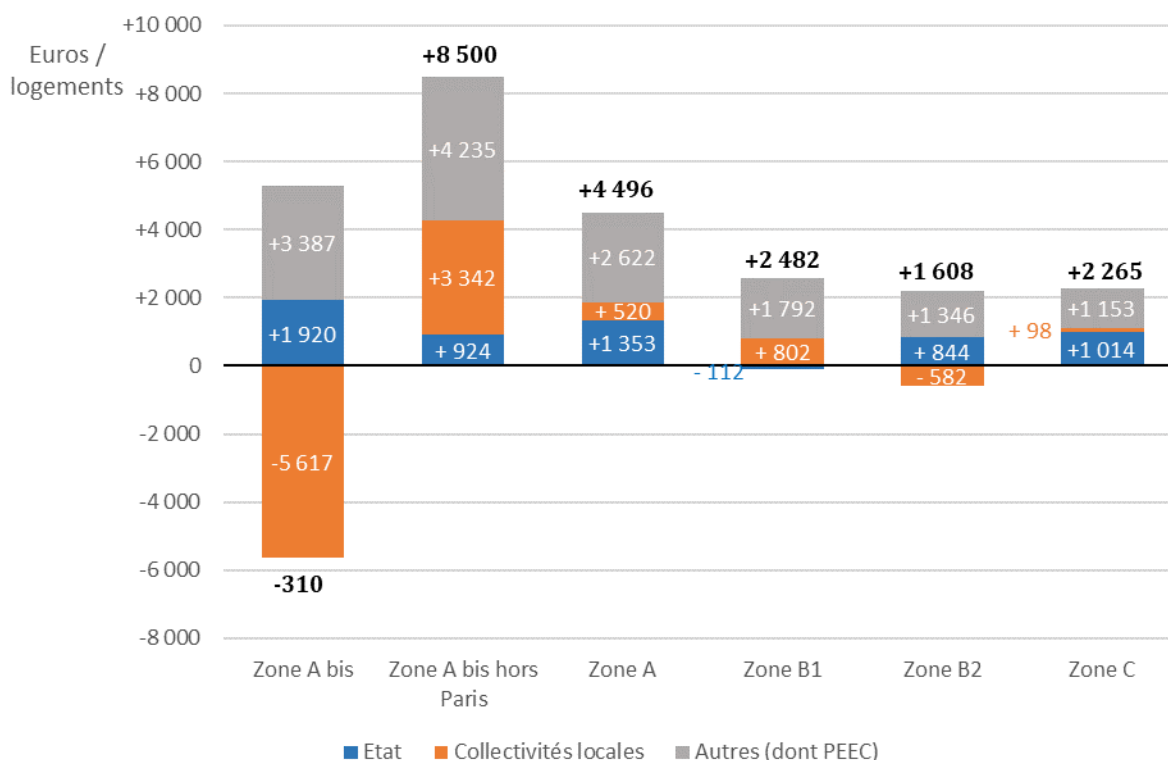
- **L'augmentation des subventions provient principalement d'Action Logement et des financeurs autres que l'Etat et les collectivités locales**

Le graphique annexe 9 permet de décomposer les variations globales des montants de subventions selon le contributeur. A l'exception de la zone B1 où ils restent sensiblement constants, les concours de l'Etat contribuent à l'augmentation globale des subventions pour un montant de l'ordre de 1 000 € par logement. Hors des zones A bis et B1, l'augmentation des subventions des collectivités – dont les délégataires – est d'un montant inférieur, voir négatif en zone B2 et presque nul en zone C. Les zones A bis hors Paris et B1 sont les seules dans lesquelles la contribution supplémentaire des collectivités excède en moyenne celle de l'Etat, la zone A bis dans son ensemble faisant apparaître une forte diminution de la subvention des collectivités imputable au contexte spécifique de Paris.

Quelle que soit la zone de tension, l'augmentation de la subvention totale par logement provient principalement de l'augmentation des concours de contributeurs autres que l'Etat et les collectivités locales, parmi lesquels Action Logement.

⁴⁵ Logements ordinaires hors étudiants exclusivement.

Graphique annexe 9 : la décomposition de la variation de la subvention moyenne par logement entre 2017 et 2021⁴⁶



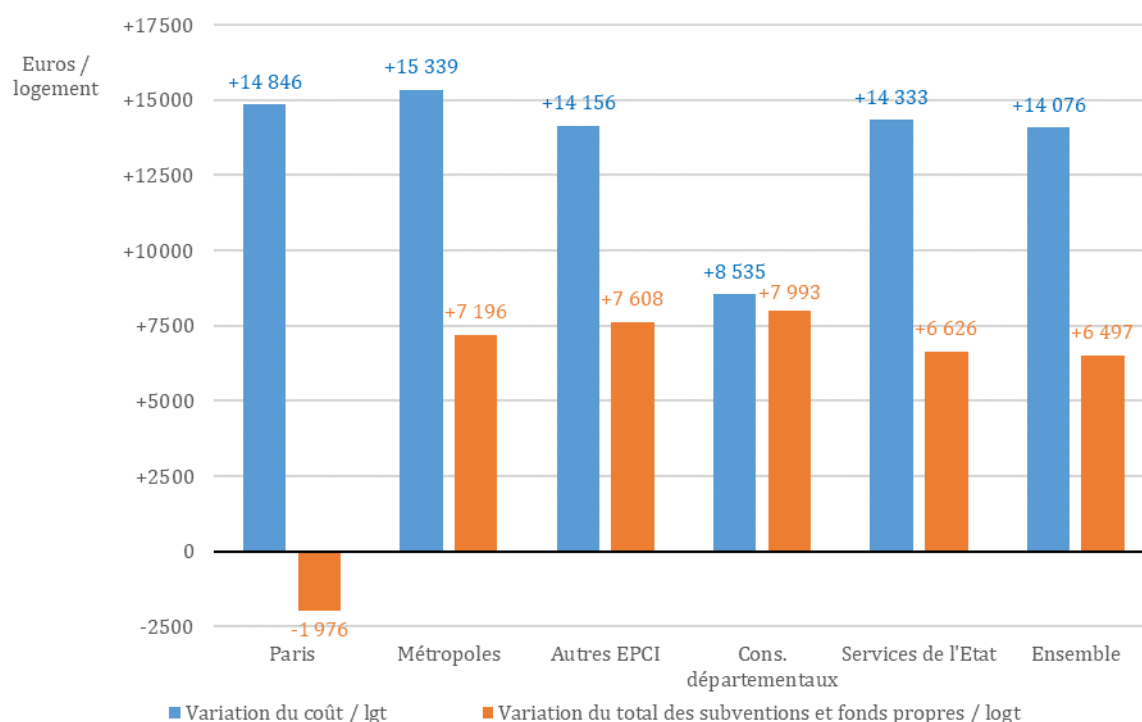
Source : mission (exploitation d'une extraction de l'infocentre Sisal)

- **A l'exception des opérations agréées par les conseils départementaux délégués, l'augmentation globale des subventions et des fonds propres n'a couvert que moins de la moitié de l'augmentation des coûts prévisionnels**

Le graphique annexe 10 permet de mettre en regard, par catégorie de gestionnaires des aides à la pierre, l'accroissement du coût par logement et l'augmentation totale des financements gratuits. Il apparaît ainsi que pour l'ensemble des logements ordinaires considérés, la hausse moyenne du coût prévisionnel par logement, soit 14 076 €, n'a été couverte qu'à hauteur de moins de la moitié (6 497 €) par l'augmentation totale des subventions et des fonds propres investis par les maîtres d'ouvrage. Le constat est identique si on considère séparément les opérations agréées par les services de l'Etat ainsi que les métropoles et les autres EPCI délégués. Les conseils départementaux délégués se singularisent avec une couverture à près de 100 % (+7 993 € par logement pour les subventions et fonds propres et +8 535 € pour le coût par logement). La Ville de Paris affiche quant à elle une baisse nette très atypique du montant total des subventions et fonds propres investis.

⁴⁶ Logements ordinaires hors étudiants exclusivement.

Graphique annexe 10 : variations comparées de 2017 à 2021 du coût par logement et du total des subventions et fonds propres par logement par catégorie de gestionnaires⁴⁷



Source : mission (exploitation d'une extraction de l'infocentre Sisal)

La production de logements sociaux a donc subi entre 2017 et 2021 une hausse des coûts prévisionnels réelle et très générale qui n'a été que partiellement couverte par des ressources financières n'engendrant aucune charge de remboursement. Il n'est pas possible de conclure avec assurance si la détérioration moyenne de l'équilibre financier des opérations qui en est résulté a pu contribuer à l'érosion de la production sur la même période, notamment en zones tendues et dans les grandes métropoles. Les opérations analysées figurant dans la base Sisal ont par définition pu être réalisées malgré le renchérissement des coûts. Mais elles ne disent rien des opérations envisagées auxquelles il a éventuellement fallu renoncer parce que leur équilibre financier n'était pas suffisamment assuré.

Deux indices suggèrent toutefois que la hausse des coûts a eu globalement peu d'incidence sur le volume de la production de LLS entre 2017 et 2021. En premier lieu, on a noté que cette hausse concerne toutes les zones de tension et tous les territoires de gestion des aides à la pierre alors que le recul de la production se concentre sur les zones A bis, A et B1 et les métropoles délégataires. De même, la progression insuffisante des subventions et fonds propres dans les plans de financement pour les territoires en gestion par les services de l'Etat et les EPCI délégataires autres que les métropoles n'a pas empêché la production de s'y maintenir. Seule la bonne tenue de la production de LLS dans les territoires relevant des conseils généraux délégataires pourrait être rapprochée de la couverture quasi intégrale de l'augmentation des coûts par les subventions et apports de fonds propres.

Ce constat confirme le diagnostic recueilli par la mission auprès de nombreux observateurs nationaux et locaux. A ce stade, la hausse des coûts de production du logement social a pu être absorbée par des maîtres d'ouvrage dont la santé financière reste en général solide. Cela pourrait évoluer à l'avenir avec la poursuite de la hausse des coûts de travaux en cours en 2022 et la

⁴⁷ Logements ordinaires hors étudiants pour les seuls territoires dont le périmètre n'a pas été modifié entre 2017 et 2021 suite à la signature de nouvelles conventions de délégation de compétence ou à la non reconduction de telles conventions.

concurrence pour l'emploi des fonds propres des besoins d'investissement dans la rénovation énergétique et le renouvellement urbain qui vont peser de façon croissante dans les années à venir sur certains organismes de logement social.

Annexe 2.3. Une proportion d'opérations abandonnées après agrément très variable mais significativement plus faible parmi les métropoles

Entre l'agrément d'une opération de logements sociaux et sa livraison suivie de la mise en location des logements, il s'écoule en général de l'ordre de 3 à 5 ans. Toutefois certaines opérations agréées ne voient jamais le jour pour des raisons diverses : non délivrance du permis de construire par l'autorité administrative, ou sous condition de modifications inacceptables pour le maître d'ouvrage, annulation par le juge du permis de construire, renoncement par un promoteur à une opération pour laquelle il avait conclu un contrat de réservation avec un organisme de logement social...

Dans certains cas, l'opération abandonnée donne lieu à un nouvel agrément après modification du projet. Ces rectifications sont toutefois comptées à nouveau dans la production de LLS, occasionnant des doubles comptes. De plus, l'ensemble des abandons n'est pas systématiquement enregistré dans la base Sisal. Afin de prendre une mesure plus juste de la production de LLS, la DHUP a mis en place une enquête confiée au prestataire Alénium consultants. Ce prestataire a complété les informations déjà saisies dans Galion/Sisal en interrogeant, entre la fin de l'année 2021 et le début de 2022, les maîtres d'ouvrage sur la situation de 23 530 opérations agréées entre 2012 et 2018 avec un taux de réponse de 93,8 %. Le fichier issu de l'enquête a pu être analysé par la mission afin d'apprécier, pour les différentes catégories de gestionnaires, la proportion des LLS agréés dont l'opération avait été abandonnée à la date de l'enquête.

Le tableau annexe 15 met en évidence que, hormis la Ville de Paris, les métropoles ont, avec 8,3 %, le taux d'abandon le plus faible pour l'ensemble de la période 2012 à 2018. Il en est de même pour chacune de ces années considérées séparément. A l'opposé, les services de l'Etat présentent le taux d'abandon moyen le plus élevé avec 12,4 %. Mais l'écart avec les conseils départementaux délégués est faible et il s'inverse d'ailleurs certaines années. Le tableau annexe 16 fait en outre apparaître que ces taux d'abandon ne sont pas significativement différents en fonction de la zone de tension.

Au-delà des valeurs moyennes par catégories de gestionnaires des aides à la pierre, les taux d'abandon se distinguent par une forte dispersion selon les territoires de gestion qui est illustrée par le graphique annexe 11. La distribution parmi les métropoles est la plus resserrée : le taux d'abandon varie entre un minimum de 0,3 % (Brest) et un maximum de 13,6 % (Toulouse), la moitié des métropoles se situant entre 4,7 % (1^{er} quartile) et 11,0 % (3^e quartile). La plus grande dispersion s'observe entre les territoires gérés par les services de l'Etat : entre 2,0 % (Nièvre) et 35,7 % (Haute-Loire) dont 50 % des territoires entre 7,8 % et 17,4 %. Mais les conseils départementaux et les EPCI autres que les métropoles présentent des dispersions à peine moins grandes.

Du côté des valeurs élevées, un quart des services de l'Etat a un taux d'abandon compris entre 17,4 % et 35,7 %, un quart des conseils départementaux délégués entre 16,8 % et 28,8 % et un quart des EPCI autres que les métropoles entre 14,0 % et 28,9 %. Mais à l'opposé on retrouve des taux d'abandon très faibles parmi toutes les catégories de gestionnaires des aides à la pierre : un quart des métropoles entre 0,3 % et 4,7 %, un quart des autres EPCI entre 0,0% et 4,6 %, un quart des conseils généraux entre 1,2 % et 4,4 % et un quart des services de l'Etat entre 2,0 % et 7,8 %.

Il est tentant de faire le lien entre le taux d'abandon moyen le plus élevés pour les services de l'Etat et les conseils généraux avec leur plus grand éloignement par rapport aux communes où sont instruits et délivrés les autorisations d'urbanisme. De même, la Ville de Paris qui affiche un taux d'abandon de 2,2 % parmi les plus bas est la seule collectivité dont les permis de construire et l'agrément des LLS relèvent, avec la délégation de compétence pour les aides à la pierre, de la même autorité, la maire de Paris. Mais la diversité des situations, sous un même statut institutionnel, suggère que bien d'autres facteurs explicatifs sont à l'œuvre.

Tableau annexe 15 : la part des LLS agréés de 2012 à 2018 dans des opérations qui avaient été abandonnées après agrément initial fin 2021/début 2022 selon le type de gestionnaire des aides à la pierre

Gestionnaires	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Ville de Paris	0,0%	2,4%	4,1%	1,5%	0,9%	3,9%	1,7%	2,2%
Métropoles	7,4%	9,4%	7,5%	8,5%	8,9%	9,3%	7,0%	8,3%
Autres EPCI	10,2%	10,9%	12,8%	12,1%	10,5%	10,3%	8,9%	10,8%
Cons. départementaux	15,9%	11,8%	12,7%	10,0%	12,9%	14,7%	7,1%	12,2%
Services de l'Etat	13,1%	15,8%	11,0%	13,0%	13,3%	12,1%	8,4%	12,4%
Ensemble	10,9%	12,4%	9,9%	10,5%	11,0%	10,8%	7,5%	10,4%

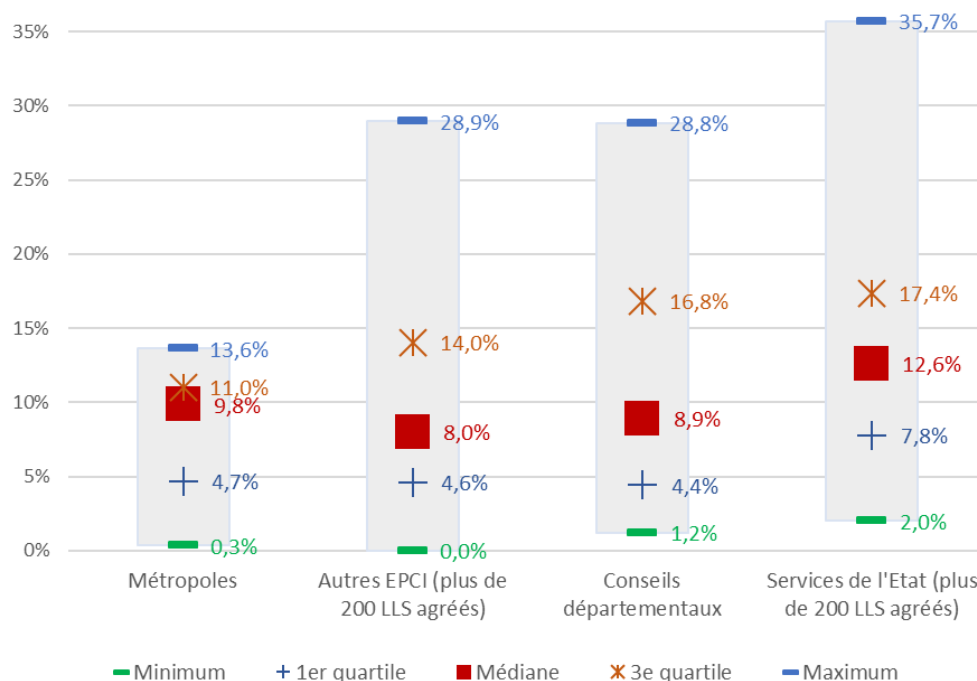
Source : mission (exploitation du fichier de l'enquête DHUP/Alénium)

Tableau annexe 16 : la part des LLS agréés de 2012 à 2018 dans des opérations qui avaient été abandonnées fin 2021/début 2022 selon la zone de tension

Zone de tension	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
A bis	14,6 %	15,0 %	8,5 %	5,6 %	9,4 %	7,3 %	4,6 %	9,0 %
A	8,5 %	14,8 %	13,1 %	10,8 %	13,1 %	11,0 %	8,5 %	11,6 %
B1	11,0 %	10,4 %	8,9 %	9,4 %	10,8 %	10,1 %	7,8 %	9,7 %
B2	11,1 %	12,6 %	9,5 %	15,5 %	10,7 %	10,9 %	8,1 %	11,2 %
C	10,9 %	10,9 %	9,9 %	11,1 %	9,6 %	14,6 %	7,5 %	10,6 %
Ensemble	10,9 %	12,4 %	9,9 %	10,5 %	11,0 %	10,8 %	7,5 %	10,4 %

Source : mission (exploitation du fichier de l'enquête DHUP/Alénium)

Graphique annexe 11 : la dispersion des taux d'abandon globaux des LLS agréés de 2012 à 2018 selon le type de gestionnaire



Source : mission (à partir des données de l'enquête DHUP/Alénium)

Le premier facteur provient probablement des garanties plus ou moins grandes sur la bonne réalisation de l'opération qui sont prises avant de délivrer l'agrément. L'arrêté⁴⁸ qui fixe la composition du dossier à joindre par les maîtres d'ouvrage aux demandes d'agréments en PLUS, PLAI ou PLS exige un justificatif de la disponibilité du foncier mais ne comporte aucune exigence concernant l'autorisation d'urbanisme. Les pratiques des services administratifs des collectivités délégataires sont toutefois très variables. Certaines vont jusqu'à demander que le permis de construire soit purgé des recours des tiers. Une telle exigence est critiquée par certains maîtres d'ouvrage pour alourdir et ralentir le processus de délivrance des agréments. Mais elle contribue probablement à diminuer le risque d'abandon des opérations après agrément.

La sécurisation des décisions d'agrément dépend également d'autres facteurs. Le contexte du territoire porteur d'un consensus ou au contraire de conflits, sur la forme de la ville et la poursuite de sa construction, peut faciliter la réalisation des projets ou au contraire lever des obstacles à toutes les étapes. La manière dont les oppositions potentielles, des habitants ou des élus, sont pris en compte en amont puis en aval de l'agrément afin d'expliquer les projets, désamorcer les conflits et le cas échéant de trouver les compromis nécessaires, a sans doute également un rôle pour diminuer le risque que les opérations agréées ne puissent voir le jour.

⁴⁸ Arrêté du 5 mai 2017 relatif à diverses dispositions concernant l'attribution de prêts et de subventions pour la construction, l'acquisition, l'acquisition-amélioration et la réhabilitation d'immeubles en vue d'y aménager avec l'aide de l'Etat des logements ou des logements-foyers à usage locatif ([lien](#))

Tableau annexe complémentaire 1 : taux d'évolution des logements autorisés et des LLS par territoire de gestion des AP de 2019 à 2021

Type de gestionnaire	Gestionnaire des aides à la pierre	Taux d'évolution des logements autorisés 2021/2019 (Sitadel)	Taux d'évolution des LLS neufs 2021/2019 (Sisal)
Ville de Paris	Ville de Paris	-16,0	-39,1
Métropoles	Métropole d'Aix-Marseille-Provence	-14,2	-16,6
	Métropole de Lyon	-11,8	-34,2
	Toulouse Métropole	-22,2	-40,6
	Bordeaux Métropole	-22,9	-27,5
	Métropole Européenne de Lille	-11,3	+81,6
	Métropole Nice Côte d'Azur	-13,6	-33,2
	Montpellier Méditerranée Métropole	-21,6	-51,8
	Nantes Métropole	-31,4	+6,8
	Rennes Métropole	+9,6	+27,9
	Eurométropole de Strasbourg	+4,2	-58,7
	Grenoble-Alpes-Métropole	-13,1	-24,3
	Clermont Auvergne Métropole	-16,2	-19,8
	Métropole du Grand Nancy	-19,9	-60,1
	Dijon Métropole	+18,1	-14,1
	Brest Métropole	+18,9	-11,9
	Tours Métropole Val de Loire	+40,3	+67,1
	Orléans Métropole	+25,4	+18,1
Le Havre Seine Métropole	-41,6	+19,8	
Métropole Rouen Normandie	+13,8	-73,1	
Autres EPCI	CU Grand Besançon Métropole	-1,2	+169,6
	CU Angers Loire Métropole	+36,3	-44,6
	CU du Grand Reims	-41,2	-63,7
	CU de Dunkerque	+56,7	+55,5
	CU d'Arras	+10,1	+14,2
	CU Perpignan Méditerranée Métropole	-32,5	-6,6
	CU du Grand Poitiers	+61,0	+18,4
	CU Le Mans Métropole	-29,0	-56,9
	CA du Saint-Quentinois	-25,8	+118,2
	GrandSoissons Agglomération	+152,9	-80,9
	CA de Sophia Antipolis	-33,8	+58,3

Type de gestionnaire	Gestionnaire des aides à la pierre	Taux d'évolution des logements autorisés 2021/2019 (Sitadel)	Taux d'évolution des LLS neufs 2021/2019 (Sisal)
	CA Rodez Agglomération	-10,8	-7,8
	CA d'Arles-Crau-Camargue-Montagnette	-15,4	+69,8
	CA Bourges Plus	+56,8	+15,6
	CA Dinan Agglomération	+53,2	+232,9
	CA Lannion-Trégor Communauté	+22,5	+21,1
	CA Saint-Brieuc Armor Agglomération	+44,5	-15,8
	CA Pays de Montbéliard Agglomération	-29,9	+155,7
	CA Seine - Eure	+26,5	+273,3
	CA Morlaix Communauté	-0,7	-94,0
	CA Quimper Bretagne Occidentale	+87,6	-11,8
	CA Alès Agglomération	-1,1	+217,8
	CA de Nîmes Métropole	-3,8	-55,3
	CA Le Muretain Agglo	+33,0	+35,8
	CA du Sicoval	-26,9	+412,5
	CA Hérault-Méditerranée	-19,3	-43,8
	CA de Béziers-Méditerranée	+35,0	+34,0
	CA Sète Agglopôle Méditerranée	-1,4	-9,6
	CA du Pays de Saint Malo Agglomération	+22,1	-61,9
	CA Vitré Communauté	+29,4	-74,0
	CA du Pays Voironnais	-8,7	+35,3
	CA du Grand Dole	-15,5	+30,8
	CA de la Région Nazairienne et de l'Estuaire	-11,7	-50,1
	CA de Châlons-en-Champagne	-15,0	-49,2
	Laval Agglomération	+19,0	+40,1
	CA Lorient Agglomération	+74,9	+34,1
	CA Golfe du Morbihan - Vannes Agglo.	+16,5	-25,9
	CA Douaisis Agglo	-37,8	+16,6
	CA Maubeuge Val de Sambre	-7,0	-11,6
	CA Valenciennes Métropole	+139,0	+147,4
	CA de la Porte du Hainaut	-17,4	+51,9
	CA du Beauvaisis	+8,3	-60,2

Type de gestionnaire	Gestionnaire des aides à la pierre	Taux d'évolution des logements autorisés 2021/2019 (Sitadel)	Taux d'évolution des LLS neufs 2021/2019 (Sisal)
	CA de la Rég. de Compiègne et la Basse Automne	+126,2	-52,5
	CA de Béthune-Bruay, Artois-Lys Romane	+26,5	-16,4
	CA du Boulonnais	-29,9	-39,4
	CA de Lens - Liévin	+73,6	+27,1
	CA du Pays Basque	-14,1	+42,4
	CA Pau Béarn Pyrénées	-3,8	-23,6
	CA Mulhouse Alsace Agglomération	-6,5	-15,8
	CA Le Grand Chalon	-28,4	+266,7
	CA du Grand Chambéry	+25,1	+2,4
	CA Annemasse-Les Voirons-Agglomération	-35,4	+59,4
	CA Caux Seine Agglo	+112,5	-16,5
	CA de la Région Dieppoise	-66,4	+48,3
	CA Melun Val de Seine	-54,8	-36,7
	CA Amiens Métropole	-30,6	-53,0
	CA Grand Montauban	-0,8	-25,8
	Dracénie Provence Verdon Agglomération	-17,1	-31,5
	CA La Roche sur Yon - Agglomération	+71,8	+40,8
	CA Grand Belfort	+18,2	-85,2
	CC Loudéac Communauté - Bretagne Centre	+85,7	+900,0
	CA de Cergy-Pontoise	+8,0	-79,1
Conseils départementaux	CD Ain	+11,4	-41,5
	CD Allier	+6,0	-55,7
	CD Côte d'Or	+19,0	+740,0
	CD Dordogne	+17,5	+73,0
	CD Doubs	-10,0	-39,7
	CD Eure	+6,1	+29,7
	CD Finistère	+44,9	+21,8
	CD Haute Garonne	-13,7	-7,5
	CD de la Gironde	-10,1	-27,7

Type de gestionnaire	Gestionnaire des aides à la pierre	Taux d'évolution des logements autorisés 2021/2019 (Sitadel)	Taux d'évolution des LLS neufs 2021/2019 (Sisal)
	CD Hérault	+12,6	-27,7
	CD Ille et Vilaine	+55,4	+44,6
	CD Indre et Loire	+15,1	+60,2
	CD Jura	+37,5	-79,8
	CD Loiret	+1,4	-42,2
	CD Lot	+41,1	-83,8
	CD Maine et Loire	+55,7	+69,0
	CD Mayenne	+30,6	-14,0
	CD Meurthe et Moselle	+11,9	+76,4
	CD Pyrénées Atlantiques	+22,1	-11,7
	CD Bas Rhin	+18,8	+88,4
	CD Haute Saône	+11,1	-35,3
	CD Sarthe	+33,8	+10,3
	CD Seine Maritime	-4,9	+10,5
	CD Tarn et Garonne	+35,4	+204,2
	CD Vendée	+23,7	+7,2
Services de l'Etat	DDT Aisne	+0,7	-3,7
	DDT Alpes de Haute Provence	+24,6	-23,4
	DDT Hautes Alpes	+24,7	+114,3
	DDT Ardèche	+17,4	-38,5
	DDT Ardennes	+3,1	+100,8
	DDT Ariège	+31,6	-34,8
	DDT Aube	-12,9	+104,0
	DDTM Aude	+34,0	+10,6
	DDT Aveyron	+2,1	-90,0
	DDTM Bouches du Rhône	-34,7	-68,3
	DDTM Calvados	+21,5	+2,8
	DDT Cantal	+9,7	+71,1
	DDT Charente	+34,3	+15,9
	DDTM Charente Maritime	-15,7	-14,9
DDT Cher	+17,1	-39,4	

Type de gestionnaire	Gestionnaire des aides à la pierre	Taux d'évolution des logements autorisés 2021/2019 (Sitadel)	Taux d'évolution des LLS neufs 2021/2019 (Sisal)
	DDT Corrèze	+9,4	-39,1
	DDTM Côtes d'Armor	+25,5	-23,7
	DDT Drôme	+15,6	+6,3
	DDT Eure et Loir	+16,4	+2,6
	DDTM Corse du Sud	-45,3	+13,4
	DDTM Haute Corse	-4,8	-4,4
	DDTM Gard	+6,6	+93,1
	DDT Gers	+13,5	+131,6
	DDT Indre	+33,3	-27,4
	DDT Isère	-7,5	-13,7
	DDTM Landes	-6,1	-6,4
	DDT Loir et Cher	+41,9	+86,7
	DDT Loire	+27,0	+84,1
	DDTM Loire Atlantique	+16,1	+32,1
	DDT Lot et Garonne	+3,0	+2,9
	DDT Lozère	-0,7	-83,9
	DDT Marne	+57,7	+295,0
	DDT Haute Marne	+61,2	+169,0
	DDTM Morbihan	+27,2	+11,3
	DDT Nièvre	+31,8	+122,2
	DDTM Nord	-11,5	-14,1
	DDT Oise	-3,3	+6,0
	DDT Orne	+55,7	-59,8
	DDTM Pas de Calais	+66,6	+21,9
	DDT Puy de Dôme	+7,5	-51,2
	DDT Hautes Pyrénées	+50,4	+725,0
	DDTM Pyrénées Orientales	+13,6	+9,0
	DDT Haut Rhin	+3,0	+42,9
	DDT Rhône	-8,2	-17,0

Type de gestionnaire	Gestionnaire des aides à la pierre	Taux d'évolution des logements autorisés 2021/2019 (Sitadel)	Taux d'évolution des LLS neufs 2021/2019 (Sisal)
	DDT Saône et Loire	+43,0	+29,6
	DDT Savoie	-1,8	+15,7
	DDT Haute Savoie	-25,0	-42,1
	DDT Seine et Marne	+10,6	-14,9
	DDT Yvelines	-14,8	-21,4
	DDT Deux Sèvres	+34,4	+49,8
	DDTM Somme	-16,3	+122,4
	DDT Tarn	+39,3	+265,8
	DDTM Var	-15,4	+6,4
	DDT Vaucluse	+1,2	-26,6
	DDT Vienne	+14,7	-56,3
	DDT Haute Vienne	+14,6	+106,5
	DDT Vosges	+36,8	-29,0
	DDT Yonne	+14,6	+4,3
	DDT Territoire de Belfort	-1,8	+1900,0
	DDT Essonne	-4,1	+0,4
	DDT Val d'Oise	-9,3	-50,6
	UTHL92	-5,9	-16,3
	UTHL93	-33,5	-32,9
	UTHL94	-25,5	-11,8

Source : mission

Tableau annexe complémentaire 2 : la décomposition du coût hors TVA des logements sociaux neufs hors VEFA agréés de 2017 à 2021 (logements ordinaires seuls hors étudiants)

	COUTS AU M ²					VARIATION		EVOLUTION (BASE 100 EN 2017)				
	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021		2017	2018	2019	2020	2021
Zone A bis												
Charge foncière	1 322 €	1 337 €	1 248 €	1 486 €	1 363 €	+41	(+7,5%)	100	101,1	94,4	112,4	103,1
Travaux et prestations intellectuelles	2 276 €	2 225 €	2 749 €	3 218 €	2 781 €	+504	(+92,5%)	100	97,7	120,8	141,4	122,2
Total	3 599 €	3 561 €	3 997 €	4 704 €	4 144 €	+545	(100%)	100	99,0	111,1	130,7	115,1
Zone A												
Charge foncière	623 €	605 €	654 €	628 €	769 €	+146	(+48,4%)	100	97,1	105,0	100,8	123,5
Travaux et prestations intellectuelles	1 732 €	1 797 €	1 898 €	1 987 €	1 888 €	+156	(+51,6%)	100	103,8	109,6	114,7	109,0
Total	2 355 €	2 402 €	2 552 €	2 615 €	2 657 €	+302	(100%)	100	102,0	108,4	111,0	112,8
Zone B1												
Charge foncière	458 €	452 €	469 €	560 €	568 €	+110	(+36,6%)	100	98,8	102,4	122,4	124,1
Travaux et prestations intellectuelles	1 530 €	1 560 €	1 640 €	1 619 €	1 722 €	+191	(+63,4%)	100	101,9	107,2	105,8	112,5
Total	1 988 €	2 012 €	2 109 €	2 179 €	2 290 €	+302	(100%)	100	101,2	106,1	109,6	115,2
Zone B2												
Charge foncière	354 €	379 €	391 €	401 €	422 €	+67	(+25,6%)	100	107,0	110,4	113,2	119,0
Travaux et prestations intellectuelles	1 437 €	1 456 €	1 514 €	1 547 €	1 633 €	+196	(+74,4%)	100	101,3	105,4	107,6	113,7
Total	1 791 €	1 835 €	1 905 €	1 947 €	2 055 €	+264	(100%)	100	102,4	106,4	108,7	114,7
Zone C												
Charge foncière	329 €	315 €	335 €	390 €	363 €	+34	(+21,7%)	100	95,5	101,6	118,4	110,3
Travaux et prestations intellectuelles	1 467 €	1 435 €	1 478 €	1 491 €	1 589 €	+122	(+78,3%)	100	97,8	100,8	101,6	108,3
Total	1 796 €	1 750 €	1 813 €	1 881 €	1 952 €	+156	(100%)	100	97,4	100,9	104,7	108,7
Ensemble des zones												
Charge foncière	492 €	485 €	500 €	514 €	553 €	+62	(+26,5%)	100	98,7	101,7	104,6	112,6
Travaux et prestations intellectuelles	1 577 €	1 589 €	1 686 €	1 672 €	1 748 €	+171	(+73,5%)	100	100,8	106,9	106,0	110,9
Total	2 069 €	2 074 €	2 186 €	2 186 €	2 302 €	233 €	(100%)	100	100,3	105,7	105,7	111,3

Source : mission

Tableau annexe complémentaire 3 : la décomposition du coût hors TVA des logements sociaux neufs en VEFA agréés de 2017 à 2021 (logements ordinaires seuls hors étudiants)

	COUTS AU M ²					VARIATION		EVOLUTION (BASE 100 EN 2017)				
	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021		2017	2018	2019	2020	2021
Zone A bis												
Charge foncière /m ²	1 153 €	1 208 €	1 254 €	1 321 €	1 148 €	-5	(-11,2%)	100	104,8	108,8	114,6	99,6
Travaux et prestations intel. / m ²	1 844 €	1 828 €	1 854 €	1 716 €	1 890 €	+46	(+111,2%)	100	99,1	100,5	93,0	102,5
Total	2 997 €	3 037 €	3 108 €	3 037 €	3 039 €	+41	(100%)	100	101,3	103,7	101,3	101,4
Zone A												
Charge foncière /m ²	912 €	897 €	1 003 €	968 €	997 €	+85	(+62,7%)	100	98,4	110,0	106,1	109,4
Travaux et prestations intel. / m ²	1 494 €	1 509 €	1 438 €	1 485 €	1 545 €	+51	(+37,3%)	100	101,0	96,3	99,4	103,4
Total	2 406 €	2 406 €	2 441 €	2 453 €	2 542 €	+136	(100%)	100	100,0	101,5	102,0	105,7
Zone B1												
Charge foncière /m ²	706 €	657 €	794 €	821 €	752 €	+46	(+53,1%)	100	93,1	112,5	116,3	106,5
Travaux et prestations intel. / m ²	1 287 €	1 324 €	1 252 €	1 236 €	1 327 €	+41	(+46,9%)	100	102,8	97,3	96,0	103,1
Total	1 993 €	1 981 €	2 046 €	2 057 €	2 079 €	+86	(100%)	100	99,4	102,7	103,2	104,3
Zone B2												
Charge foncière /m ²	508 €	573 €	504 €	626 €	664 €	+156	(+110,5%)	100	112,7	99,0	123,2	130,6
Travaux et prestations intel. / m ²	1 283 €	1 217 €	1 323 €	1 248 €	1 268 €	-15	(-10,5%)	100	94,9	103,1	97,2	98,9
Total	1 792 €	1 790 €	1 827 €	1 874 €	1 932 €	+141	(100%)	100	99,9	102,0	104,6	107,9
Zone C												
Charge foncière /m ²	379 €	472 €	501 €	569 €	535 €	+157	(+144,7%)	100	124,6	132,4	150,3	141,4
Travaux et prestations intel. / m ²	1 361 €	1 242 €	1 238 €	1 223 €	1 312 €	-48	(-44,7%)	100	91,3	91,0	89,9	96,4
Total	1 739 €	1 714 €	1 739 €	1 792 €	1 847 €	+108	(100%)	100	98,6	100,0	103,0	106,2
Ensemble des zones												
Charge foncière /m ²	755 €	749 €	806 €	816 €	777 €	+21	(+138,6%)	100	99,2	106,7	108,0	102,8
Travaux et prestations intel. / m ²	1 398 €	1 399 €	1 359 €	1 332 €	1 393 €	-6	(-38,6%)	100	100,1	97,2	95,2	99,6
Total	2 154 €	2 148 €	2 165 €	2 147 €	2 169 €	15 €	(100%)	100	99,8	100,5	99,7	100,7

Source : mission

Tableau annexe complémentaire 4 : coûts et conditions de financement des logements ordinaires agréés par zone de tension et territoire de gestion

		Gestion des AP	2017	2018	2019	2020	2021
Subvention de l'Etat moyenne par logement							
Zone A bis	Déléataire		9 590 €	9 904 €	13 597 €	14 204 €	12 716 €
	Etat		5 707 €	6 269 €	5 450 €	5 870 €	5 673 €
	Ensemble		7 476 €	7 964 €	9 983 €	9 019 €	9 093 €
Zone A	Déléataires		2 375 €	2 796 €	3 006 €	2 832 €	3 206 €
	Etat		3 668 €	3 668 €	3 480 €	3 352 €	4 081 €
	Ensemble		3 176 €	3 359 €	3 316 €	3 186 €	3 766 €
Zone B1	Déléataires		2 178 €	2 402 €	2 276 €	2 480 €	2 679 €
	Etat		3 156 €	2 757 €	3 071 €	3 163 €	3 267 €
	Ensemble		2 404 €	2 489 €	2 506 €	2 681 €	2 840 €
Zone B2	Déléataires		1 945 €	2 066 €	2 283 €	2 307 €	2 344 €
	Etat		2 207 €	2 325 €	2 363 €	2 373 €	2 434 €
	Ensemble		2 065 €	2 179 €	2 322 €	2 336 €	2 385 €
Zone C	Déléataires		1 650 €	1 817 €	2 131 €	2 238 €	2 341 €
	Etat		1 536 €	1 821 €	2 030 €	2 167 €	2 215 €
	Ensemble		1 592 €	1 819 €	2 083 €	2 202 €	2 276 €
Toutes zones			3 007 €	3 251 €	3 474 €	3 090 €	3 469 €
Subvention moyenne des collectivités par logement							
Zone A bis	Déléataire		26 374 €	15 770 €	26 882 €	16 861 €	10 191 €
	Etat		2 834 €	5 804 €	7 605 €	5 332 €	6 445 €
	Ensemble		13 554 €	10 451 €	18 332 €	9 688 €	8 264 €
Zone A	Déléataires		6 792 €	8 039 €	7 955 €	6 816 €	7 923 €
	Etat		4 089 €	4 179 €	4 197 €	3 374 €	4 998 €
	Ensemble		5 119 €	5 548 €	5 497 €	4 469 €	6 050 €
Zone B1	Déléataires		6 730 €	6 655 €	6 555 €	6 100 €	6 881 €
	Etat		5 249 €	3 685 €	4 393 €	4 317 €	4 123 €
	Ensemble		6 387 €	5 927 €	5 930 €	5 573 €	6 127 €
Zone B2	Déléataires		4 886 €	4 842 €	4 762 €	4 403 €	4 510 €
	Etat		4 042 €	3 693 €	4 009 €	3 720 €	3 477 €
	Ensemble		4 497 €	4 341 €	4 400 €	4 105 €	4 040 €
Zone C	Déléataires		6 046 €	6 983 €	5 742 €	6 391 €	5 892 €
	Etat		4 865 €	4 146 €	4 456 €	4 106 €	3 923 €
	Ensemble		5 444 €	5 526 €	5 134 €	5 228 €	4 872 €
Toutes zones			6 414 €	6 065 €	6 832 €	5 209 €	5 586 €

		Gestion des AP	2017	2018	2019	2020	2021
Autres subventions (dont PEEC)							
Zone A bis	Délégataire		3 794 €	3 546 €	4 621 €	10 893 €	5 811 €
	Etat		1 074 €	2 951 €	2 748 €	1 847 €	4 511 €
	Ensemble		2 312 €	3 229 €	3 790 €	5 265 €	5 142 €
Zone A	Délégataires		633 €	622 €	325 €	573 €	2 951 €
	Etat		453 €	655 €	665 €	1 110 €	3 133 €
	Ensemble		522 €	643 €	548 €	939 €	3 068 €
Zone B1	Délégataires		460 €	573 €	583 €	577 €	1 734 €
	Etat		578 €	470 €	351 €	639 €	2 119 €
	Ensemble		487 €	548 €	516 €	595 €	1 839 €
Zone B2	Délégataires		635 €	372 €	1 479 €	1 507 €	2 400 €
	Etat		1 176 €	876 €	1 336 €	1 881 €	2 453 €
	Ensemble		884 €	592 €	1 410 €	1 670 €	2 424 €
Zone C	Délégataires		752 €	869 €	1 728 €	2 039 €	2 337 €
	Etat		2 209 €	1 703 €	1 453 €	2 520 €	3 120 €
	Ensemble		1 494 €	1 297 €	1 598 €	2 284 €	2 742 €
Toutes zones			885 €	1 005 €	1 208 €	1 529 €	2 746 €
Subvention totale par logement							
Zone A bis	Délégataire		39 758 €	29 220 €	45 100 €	41 958 €	28 718 €
	Etat		9 615 €	15 024 €	15 804 €	13 049 €	16 629 €
	Ensemble		23 342 €	21 643 €	32 105 €	23 972 €	22 499 €
Zone A	Délégataires		9 801 €	11 457 €	11 286 €	10 220 €	14 080 €
	Etat		8 210 €	8 503 €	8 342 €	7 835 €	12 212 €
	Ensemble		8 816 €	9 550 €	9 361 €	8 594 €	12 884 €
Zone B1	Délégataires		9 368 €	9 631 €	9 414 €	9 156 €	11 293 €
	Etat		8 983 €	6 912 €	7 815 €	8 118 €	9 509 €
	Ensemble		9 279 €	8 965 €	8 952 €	8 850 €	10 806 €
Zone B2	Délégataires		7 465 €	7 280 €	8 524 €	8 218 €	9 254 €
	Etat		7 425 €	6 895 €	7 708 €	7 974 €	8 364 €
	Ensemble		7 447 €	7 112 €	8 132 €	8 111 €	8 849 €
Zone C	Délégataires		8 448 €	9 669 €	9 601 €	10 668 €	10 570 €
	Etat		8 610 €	7 670 €	7 939 €	8 794 €	9 258 €
	Ensemble		8 530 €	8 643 €	8 815 €	9 713 €	9 891 €
Toutes zones			10 306 €	10 320 €	11 513 €	9 828 €	11 801 €

		Gestion des AP	2017	2018	2019	2020	2021
Montant moyens de fonds propres investis par logement							
Zone A bis	Déléataires		15 415 €	8 597 €	8 230 €	14 602 €	24 478 €
	Etat		20 479 €	27 841 €	37 617 €	48 198 €	28 394 €
	Ensemble		18 173 €	18 868 €	21 266 €	35 503 €	26 492 €
Zone A	Déléataires		18 919 €	22 055 €	24 862 €	25 259 €	21 110 €
	Etat		19 739 €	25 239 €	28 558 €	25 321 €	24 694 €
	Ensemble		19 427 €	24 111 €	27 280 €	25 301 €	23 405 €
Zone B1	Déléataires		18 578 €	21 891 €	21 474 €	22 414 €	24 613 €
	Etat		17 721 €	22 166 €	24 438 €	24 188 €	23 225 €
	Ensemble		18 379 €	21 958 €	22 330 €	22 938 €	24 234 €
Zone B2	Déléataires		16 902 €	21 172 €	21 593 €	22 755 €	22 262 €
	Etat		19 679 €	22 767 €	21 702 €	22 658 €	22 359 €
	Ensemble		18 181 €	21 867 €	21 645 €	22 713 €	22 306 €
Zone C	Déléataires		18 243 €	20 963 €	19 760 €	21 826 €	24 389 €
	Etat		18 243 €	20 083 €	21 807 €	20 876 €	22 392 €
	Ensemble		18 243 €	20 511 €	20 728 €	21 342 €	23 355 €
Toutes zones			18 573 €	21 902 €	23 123 €	24 066 €	23 645 €

Source : mission (exploitation d'une extraction de l'infocentre Sisal)

Annexe 3. Etude d'un échantillon de territoires sous délégation

Tableau annexe 17 : synthèse de la production de LLS de 2017 à 2021 et suivi des opérations agréés de 2012 à 2017

I. Logements agréés	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Objectif 2021	Ecart / objectif 2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Nombre de LLS agréés	113004	108570	105438	109004	87501	94775	118884	-20,3%	-10,1%	-13,1%
dont neuf	100000	96651	93679	96777	78748	83846			-10,5%	-13,4%
% de neuf	88,5%	89,0%	88,8%	88,8%	90,0%	88,5%				
dont VEFA	47346	46083	46686	46705	40079	43177			-7,5%	-7,6%
% de VEFA / neuf	47,3%	47,7%	49,8%	48,3%	50,9%	51,5%				
% de PLA1	26,9%	30,2%	30,1%	29,0%	31,7%	32,8%				
% de PLUS	45,0%	44,9%	42,7%	44,2%	40,7%	41,2%				
% de PLS	28,1%	24,9%	27,2%	26,7%	27,6%	26,0%				
dont logements ordinaires	96827	93255	91763	93948	69623	76284			-16,9%	-18,8%
dont autres logements	16177	15315	13675	15056	17878	18491			+35,2%	+22,8%
% des autres logements	14,3%	14,1%	13,0%	13,8%	20,4%	19,5%				

II. Coûts et financements	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Coût total des LLS financés	15 054,4 M€	14 808,5 M€	14 737,8 M€	14 866,9 M€	12 165,7 M€	13 746,6 M€	-6,7%	-7,5%
dont logements ordinaires	13 351,6 M€	13 276,6 M€	13 374,0 M€	13 334,1 M€	10 415,6 M€	11 915,1 M€	-10,9%	-10,6%
dont autres logements	1 702,8 M€	1 531,9 M€	1 363,8 M€	1 532,8 M€	1 750,1 M€	1 831,5 M€	+34,3%	+19,5%
Coût moyen des LLS financés	133 220 €	136 396 €	139 777 €	136 388 €	139 035 €	145 044 €	+3,8%	+6,3%
dont logements ordinaires	137 891 €	142 369 €	145 745 €	141 930 €	149 600 €	156 194 €	+7,2%	+10,1%
dont autres logements	105 260 €	100 025 €	99 726 €	101 810 €	97 890 €	99 046 €	-0,7%	-2,7%
Montant total des subventions	1 272,58 M€	1 249,15 M€	1 308,20 M€	1 276,64 M€	998,71 M€	1 272,11 M€	-2,8%	-0,4%
% des subventions/coût total	8,5%	8,4%	8,9%	8,6%	8,2%	9,3%		
dont subventions de l'Etat	349,51 M€	397,14 M€	402,30 M€	382,98 M€	319,56 M€	381,92 M€	-5,1%	-0,3%
% des subventions de l'Etat	2,3%	2,7%	2,7%	2,6%	2,6%	2,8%		
dont subventions des CL	764,74 M€	691,19 M€	752,92 M€	736,28 M€	505,44 M€	562,06 M€	-25,3%	-23,7%
% des subventions des CL	5,1%	4,7%	5,1%	5,0%	4,2%	4,1%		
dont subv. du délégataire	403,4 M€	349,2 M€	396,8 M€	383,11 M€	222,62 M€	246,50 M€	-37,9%	-35,7%
% des subv. du délégataire	2,7%	2,4%	2,7%	2,6%	1,8%	1,8%		
Fonds propres investis	1 840,80 M€	2 092,50 M€	2 162,18 M€	2 031,83 M€	1 787,99 M€	1 929,32 M€	-10,8%	-5,0%
% des fonds propres	12,2%	14,1%	14,7%	13,7%	14,7%	14,0%		

III. Suivi des opération agréées de 2012 à 2018	Opérations abandonnées	Opérations en cours	Opérations livrées	Ensemble
Nombre de logements	68 868	125 109	465 719	659 696
(% / ensemble des logements agréés)	(10,4%)	(19,0%)	(70,6%)	(100%)

Source : mission (exploitation de la base Sisal pour les logements agréés, les coûts et les financements, enquête DHUP Alénium pour le suivi des opérations agréées de 2012 à 2018.

Avertissement : les logements destinés aux étudiants ont été classés jusqu'en 2019 parmi les logements ordinaires avant d'être reclassés comme résidences universitaires parmi les autres logements à partir de 2020. Ce changement affecte notamment l'évolution du coût moyen des logements ordinaires et des autres logements.

Annexe 3.1. Bordeaux Métropole

V. Le contexte de Bordeaux Métropole

1. Le contexte démographique, économique, social et institutionnel

Avec 819 604 habitants sur le territoire de ses 28 communes en 2022, Bordeaux Métropole est la 5^e métropole française (derrière les métropoles de Paris, Aix-Marseille, Lyon et Lille). Entre 2014 et 2020, cette population s'est accrue de plus de 1,2 % par an en moyenne, soit la 4^e métropole par la croissance de sa population, derrière les métropoles de Montpellier, Nantes et Toulouse. Cette croissance démographique provient principalement du solde migratoire, qui s'ajoute à un solde naturel supérieur à la moyenne nationale (cf. tableau annexe 18).

Tableau annexe 18 : la dynamique démographique de la métropole bordelaise

	Bordeaux Métropole	France entière
Population 2020	819 604	67 162 154
Taux d'évolution annuel moyen 2014-2020	+1,2%	+0,3%
Taux d'évolution annuel moyen de la population 2013-2019 provenant :		
- du solde naturel	+0,47%	+0,29%
- du solde migratoire	+0,92%	+0,06%

Source : INSEE (RP). Le territoire correspond au périmètre de l'EPCI en 2022.

Sur ce territoire en forte croissance démographique, la construction de logements a été soutenue au cours des années passées avec 11,2 logements commencés par an pour 1 000 habitants de 2015 à 2019, à comparer avec 4,7 au niveau national (cf. graphique annexe 12). Le rythme de construction s'est toutefois ralenti dans la période récente avec une baisse des autorisations de construire de 22,9 % entre 2019 et 2021⁴⁹. 26 des 28 communes de la métropole bordelaise, regroupant 99 % de la population, sont classées en zone tendue B1 en fonction de la situation des marchés du logement (2 communes en zone B2).

Tableau annexe 19 : la construction de logements sur le territoire de Bordeaux Métropole (2015-2019)

Indicateurs	Bordeaux Métropole	France
Nombre de logements commencés (constructions neuves) (logements par an pour 1 000 habitants)	11,2 ▲	4,7
Surface moyenne des logements commencés (constructions neuves) (m ²)	69,7 ▼	79,7

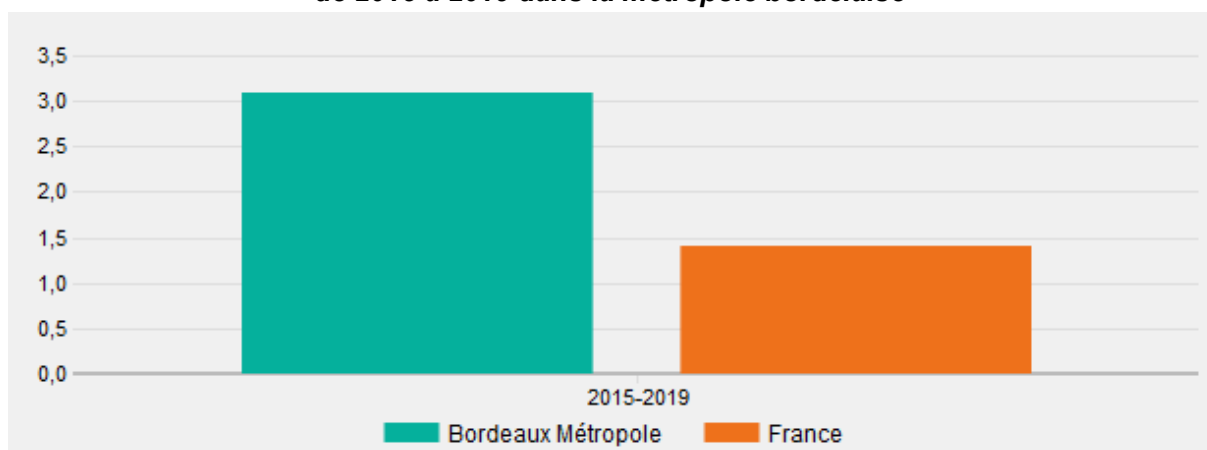
Source : CGDD. Sitadel. Tableau ANCT. Observatoire des territoires

Le nombre de logements sociaux a également progressé de plus de 3 % par an en moyenne de 2015 à 2019, soit plus de deux fois le taux d'évolution annuel national (cf. graphique annexe 12). La demande de logements social fait apparaître un degré de tension modéré avec 4,9 demandes non satisfaites en 2018 pour 1 attribution dans l'année, soit un niveau faiblement supérieur au ratio moyen de 4,4 au niveau national⁵⁰.

⁴⁹ Source Sitadel. Cf. tableau annexe complémentaire 1 à la fin de l'annexe 2.

⁵⁰ Source ANCT. Observatoire des territoires.

Graphique annexe 12 : le taux d'évolution annuel moyen du nombre de logement sociaux de 2015 à 2019 dans la métropole bordelaise



Source : CGDD. RPLS. Graphique ANCT. Observatoire des territoires

VI. La production de logements sociaux sur le territoire de Bordeaux Métropole

La production effective de LLS sur la période 2017-2021, telle qu'elle apparaît dans la base Sisal, est synthétisée par le tableau annexe 20. Ses données peuvent être comparées avec les valeurs au niveau national synthétisées par le tableau annexe 17 (page 94 en tête de cette annexe 3). Il apparaît ainsi un recul accentué du nombre des logements sociaux agréés sur le territoire de la métropole bordelaise au cours des années récentes. Par rapport à l'année 2019, l'année 2021 est en recul de 33 %. La baisse atteint même 49 % par rapport à la moyenne des années 2017 à 2019. Avec 1625 LLS agréés, la production 2021 est inférieure de 38 % à l'objectif fixé dans le cadre de la convention de délégation

Cette production provient essentiellement de la construction neuve (près de 99 % en 2021). La part de cette production neuve issue de l'acquisition en Vefa auprès de promoteurs a fluctué entre 30 % et 57 % sur la période. Avec 56,7 % en 2021, cette proportion est supérieure au taux moyen de 51,5% au niveau national.

La part de la production totale réalisée en PLAI n'a pas connu l'augmentation observée au niveau national. De ce fait, cette part de PLAI se situe désormais en 2021 à un niveau inférieur à la moyenne nationale (28 % en 2021 à comparer avec 33 % au niveau national). Dans le cas de Bordeaux Métropole, le recul – conforme à la tendance nationale - de la part des logements PLUS s'est accompagné d'une hausse de la part de PLS, passée de 26 % à 32 % de 2017 à 2021, soit un niveau 2021 sensiblement supérieur à la proportion moyenne au niveau national (26 %).

Malgré la progression des coûts de revient, le taux global de subvention qui avait augmenté en 2019 et 2020 est sensiblement revenu en 2021 à son niveau de 2017. La part des fonds propres a fluctué sur la période. Avec 14 % en 2021, cette part se trouve à un niveau proche de la moyenne nationale, et nettement supérieur au taux de 9 % pour l'année 2017.

Un peu plus de 10 % des LLS agréés par la métropole bordelaise de 2012 à 2018 ont été abandonnés après agrément (y compris des opérations ayant fait l'objet d'un nouvel agrément compris dans les agréments bruts synthétisés par le tableau annexe 20). Ce taux d'abandon est conforme à la moyenne nationale. Il est toutefois élevé pour une métropole (cf. annexe 2.3).

Tableau annexe 20 : synthèse de la production de logements locatifs sociaux sur le territoire de la métropole bordelaise

I. Logements agréés	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Objectif 2021	Ecart / objectif 2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Nombre de LLS agréés	3928	3225	2429	3194	1732	1625	2628	-38,2%	-33,1%	-49,1%
dont neuf	3891	3193	2210	3098	1525	1603			-27,5%	-48,3%
% de neuf	99,1%	99,0%	91,0%	97,0%	88,0%	98,6%				
dont VEFA	1167	1683	1117	1322	670	909			-18,6%	-31,3%
% de VEFA / neuf	30,0%	52,7%	50,5%	42,7%	43,9%	56,7%				
% de PLAI	27,5%	31,2%	29,5%	29,2%	33,2%	27,8%				
% de PLUS	46,2%	47,9%	33,0%	43,4%	29,5%	39,9%				
% de PLS	26,4%	20,9%	37,5%	27,4%	37,3%	32,3%				
dont logements ordinaires	3242	2841	2165	2749	1227	1236			-42,9%	-55,0%
dont autres logements	686	384	264	445	505	389			+47,3%	-12,5%
% des autres logements	17,5%	11,9%	10,9%	13,9%	29,2%	23,9%				

II. Coûts et financements	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Coût total des LLS financés	530,5 M€	443,9 M€	293,7 M€	422,7 M€	247,3 M€	238,3 M€	-18,9%	-43,6%
dont logements ordinaires	443,4 M€	409,6 M€	272,1 M€	375,0 M€	196,2 M€	208,8 M€	-23,3%	-44,3%
dont autres logements	87,1 M€	34,3 M€	21,6 M€	47,7 M€	51,2 M€	29,5 M€	+36,7%	-38,0%
Coût moyen des LLS financés	135 046 €	137 630 €	120 934 €	132 338 €	142 807 €	146 672 €	+21,3%	+10,8%
dont logements ordinaires	136 765 €	144 162 €	125 696 €	136 407 €	159 878 €	168 926 €	+34,4%	+23,8%
dont autres logements	126 921 €	89 305 €	81 884 €	107 180 €	101 330 €	75 962 €	-7,2%	-29,1%
Montant total des subventions	46,56 M€	38,67 M€	29,87 M€	38,37 M€	28,34 M€	20,65 M€	-30,9%	-46,2%
% des subventions/coût total	8,8%	8,7%	10,2%	9,1%	11,5%	8,7%		
dont subventions de l'Etat	8,79 M€	8,18 M€	6,29 M€	7,75 M€	5,47 M€	4,16 M€	-33,9%	-46,4%
% des subventions de l'Etat	1,7%	1,8%	2,1%	1,8%	2,2%	1,7%		
dont subventions des CL	36,05 M€	28,69 M€	22,03 M€	28,92 M€	17,26 M€	14,83 M€	-32,7%	-48,7%
% des subventions des CL	6,8%	6,5%	7,5%	6,8%	7,0%	6,2%		
dont subv. du délégataire	26,8 M€	22,2 M€	14,0 M€	21,03 M€	10,78 M€	10,50 M€	-25,1%	-50,1%
% des subv. du délégataire	5,1%	5,0%	4,8%	5,0%	4,4%	4,4%		
Fonds propres investis	49,45 M€	65,37 M€	36,14 M€	50,32 M€	27,43 M€	33,71 M€	-6,7%	-33,0%
% des fonds propres	9,3%	14,7%	12,3%	11,9%	11,1%	14,1%		

III. Suivi des opération agréées de 2012 à 2018	Opérations abandonnées	Opérations en cours	Opérations livrées	Ensemble
Nombre de logements	2 264	5 423	14 826	22 513
(% / ensemble des logements agréés)	(10,1%)	(24,1%)	(65,9%)	(100%)

Source : mission (analyse des données de l'infocentre Sisal pour les logements agréés de 2017 à 2021, leurs coûts et financements, analyse de l'enquête DHUP/Alénium pour le suivi des opérations agréées de 2012 à 2018).

Avertissement : les logements destinés aux étudiants ont été classés jusqu'en 2019 parmi les logements ordinaires avant d'être reclassés comme résidences universitaires parmi les autres logements à partir de 2020. Ce changement affecte notamment l'évolution du coût moyen des logements ordinaires et des autres logements.

Annexe 3.2. La Métropole européenne de Lille (MEL)

I. Le contexte de la métropole lilloise

Avec 1 182 250 habitants au 1^{er} janvier 2020 sur le territoire de ses 95 communes, la métropole lilloise est la quatrième métropole française par sa population. De 2014 à 2020, cette population a cru au même taux annuel moyen de 0,3 % que l'ensemble de la population française. Cette croissance provient d'un solde naturel plus de deux fois supérieur à la moyenne nationale qui compense un solde migratoire négatif (cf. tableau annexe 21).

Tableau annexe 21 : la dynamique démographique de la métropole lilloise

	Métropole européenne de Lille	France entière
Population 2020	1 182 250	67 162 154
Taux d'évolution annuel 2014-2020	+0,3 %	+0,3 %
Evolution annuelle moyenne de la population 2013-2019 provenant :		
- du solde naturel	+0,70 %	+0,29 %
- du solde migratoire	-0,41 %	+0,06 %

Source : INSEE (RP). Le territoire correspond au périmètre de l'EPCI en 2022.

Quatre communes de la métropole comptent plus de 60 000 habitants : Lille, Roubaix, Tourcoing et Villeneuve d'Ascq. Elles rassemblent près de 43 % des Métropolitains. 20 % de la population de la métropole est concentrée à Lille (236 234 habitants en 2020). 7 communes (dont Lille) regroupant 32% de la population métropolitaine, sont classées en zone A du point de vue de la tension sur les marchés du logement. 58 communes (dont Roubaix et Tourcoing), regroupant 61 % de la population, sont classées en zone B1. 30 communes (moins de 7 % de la population), sont en zone B2.

Tableau annexe 22 : la construction de logements sur le territoire de la métropole européenne de Lille (2015-2019)

Indicateurs	Métropole Européenne de Lille	France
<u>Nombre de logements commencés (constructions neuves) (logements par an pour 1 000 habitants)</u>	5,7 ▲	4,7
<u>Surface moyenne des logements commencés (constructions neuves) (m²)</u>	68,4 ▼	79,7

Source : CGDD. Sitadel. Tableau ANCT. Observatoire des territoires

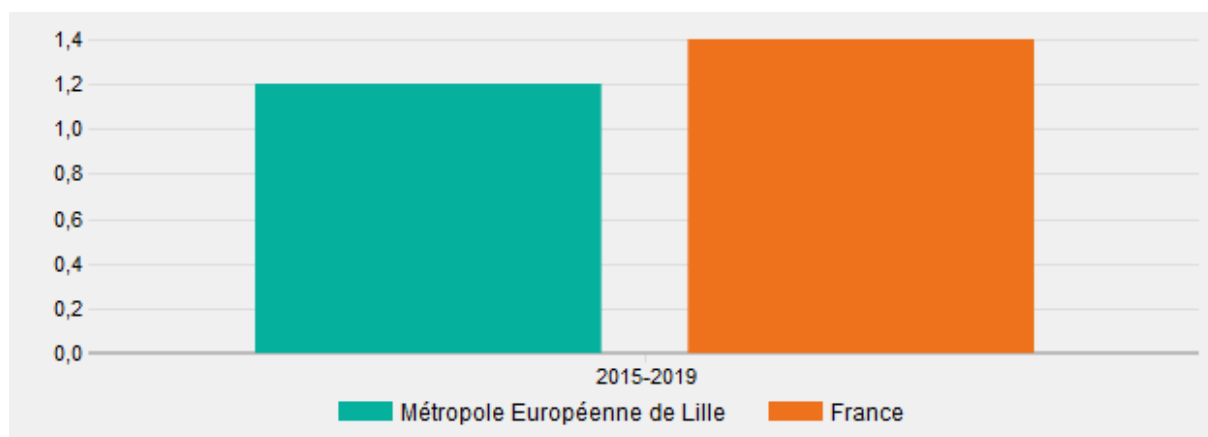
Avec 5,7 logements mis en chantier par an pour 1000 habitants de 2015 à 2019, le rythme de la construction sur le territoire de la métropole est supérieur à la moyenne nationale de 4,7 (cf. tableau annexe 22). Sur la période la plus récente, la métropole a connu une baisse des logements autorisés à la construction (-11 % entre 2019 et 2021⁵¹).

La croissance du parc de logements sociaux sur la même période (1,2 % par an) est en revanche inférieure à la moyenne nationale (cf. graphique annexe 13). Le niveau des demandes de logements sociaux ne fait toutefois apparaître qu'un niveau de tension moyen avec 4,5 demandes non satisfaites en 2018 pour 1 attribution, soit un niveau légèrement supérieur au ratio national de 4,4⁵².

⁵¹ Source Sitadel. Cf. tableau annexe complémentaire 1 à la fin de l'annexe 2.

⁵² Source : ANCT. Observatoire des territoires.

Graphique annexe 13 : le taux d'évolution annuel moyen du nombre de logement sociaux de 2015 à 2019 dans la métropole lilloise



II. La production de logements locatifs sociaux

1. Les objectifs

Le dernier PLH (PLH2) adopté par la métropole pour la période 2012-2020 prévoyait la construction d'un total de 6 000 logements par an, à répartir en trois tiers : 2 000 PLAI ou PLUS, 2 000 logements intermédiaires ou abordables locatifs ou en accession à prix maîtrisés et 2 000 logements libres (locatifs et accession).

Pour la préparation du PLH3, ces besoins, estimés par le Cerema, ont été légèrement rehaussés à 6 200 logements par an. Le projet est toutefois susceptible d'évoluer encore, en fonction des avis des communes et de l'État, avant son adoption définitive à l'été 2023. Ces besoins tiennent compte du fait que la MEL regroupe sur son territoire les ménages les plus précaires du département et plus de la moitié des demandeurs de logements sociaux, qui ont besoin d'accéder aux transports et aux services. La MEL accueille également de nombreux demandeurs d'asile.

L'objectif de production de LLS, déconnecté du PLH a été fixé par l'avenant 2021 n°1 à 2 467 logements, soit 686 PLAI, 1261 PLUS et 520 PLS.

2. Les résultats

La production effective de LLS sur la période 2017-2021, telle qu'elle apparaît dans la base Sisal, est synthétisée par le tableau annexe 23. Ses données peuvent être comparées avec les valeurs au niveau national synthétisées par le tableau annexe 17 (page 94 en tête de cette annexe 3).

La métropole lilloise a agréé 2 113 LLS en 2021. Ce résultat est en augmentation de près de 75 % par rapport aux 1 211 LLS agréés en 2019, année elle-même fortement en recul par rapport aux 2 700 logements annuels des années 2017 et 2018. Par rapport à la moyenne des trois années 2017 à 2019, la production 2021 est en recul de 4,5 %. Ce résultat est en outre inférieur de 14 % à l'objectif de 2 467 LLS à agréer dans le cadre de la délégation de compétence (cf. tableau annexe 23).

La production est réalisée presque exclusivement en construction neuve. Parmi ces opérations en neuf, la part des acquisitions en Vefa auprès de promoteurs a fortement fluctué sur la période - entre 45 % et 60 % selon les années. Cette part de Vefa a atteint son point le plus haut à 60 % en 2020 au plus fort de la crise sanitaire, avant de reculer de plus de 20 % en 2021. Le niveau bas de 46 % en 2021, inférieur la moyenne nationale de 51,5 % pour la même année, traduit la situation du marché de la promotion privée.

Tableau annexe 23 : synthèse de la production de logements locatifs sociaux sur le territoire de la métropole lilloise

I. Logements agréés	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Objectif 2021	Ecart / objectif 2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Nombre de LLS agréés	2701	2699	1211	2204	1961	2113	2467	-14,3%	+74,5%	-4,1%
dont neuf	2662	2635	1128	2142	1926	2048			+81,6%	-4,4%
% de neuf	98,6%	97,6%	93,1%	97,2%	98,2%	96,9%				
dont VEFA	1510	1190	876	1192	1160	948			+8,2%	-20,5%
% de VEFA / neuf	56,7%	45,2%	77,7%	55,7%	60,2%	46,3%				
% de PLAI	20,4%	26,3%	32,2%	25,0%	22,3%	26,4%				
% de PLUS	49,4%	48,2%	58,5%	50,6%	51,3%	34,8%				
% de PLS	30,2%	25,5%	9,3%	24,5%	26,4%	38,8%				
dont logements ordinaires	2313	2384	1140	1946	1818	1360			+19,3%	-30,1%
dont autres logements	388	315	71	258	143	753			+960,6%	+191,9%
% des autres logements	14,4%	11,7%	5,9%	11,7%	7,3%	35,6%				

II. Coûts et financements	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Coût total des LLS financés	324,4 M€	335,4 M€	165,7 M€	275,1 M€	247,9 M€	248,9 M€	+50,2%	-9,5%
dont logements ordinaires	272,1 M€	303,3 M€	155,7 M€	243,7 M€	233,4 M€	188,5 M€	+21,1%	-22,6%
dont autres logements	52,3 M€	32,0 M€	10,0 M€	31,4 M€	14,5 M€	60,3 M€	+501,6%	+91,9%
Coût moyen des LLS financés	120 100 €	124 250 €	136 828 €	124 859 €	126 430 €	117 781 €	-13,9%	-5,7%
dont logements ordinaires	117 643 €	127 235 €	136 552 €	125 254 €	128 372 €	138 626 €	+1,5%	+10,7%
dont autres logements	134 746 €	101 663 €	141 265 €	121 880 €	101 738 €	80 132 €	-43,3%	-34,3%
Montant total des subventions	12,74 M€	18,01 M€	11,26 M€	14,00 M€	15,56 M€	21,75 M€	+93,2%	+55,3%
% des subventions/coût total	3,9%	5,4%	6,8%	5,1%	6,3%	8,7%		
dont subventions de l'Etat	4,97 M€	6,12 M€	4,88 M€	5,32 M€	4,44 M€	5,81 M€	+19,1%	+9,2%
% des subventions de l'Etat	1,5%	1,8%	2,9%	1,9%	1,8%	2,3%		
dont subventions des CL	7,46 M€	10,69 M€	6,38 M€	8,18 M€	8,20 M€	8,08 M€	+26,6%	-1,2%
% des subventions des CL	2,3%	3,2%	3,8%	3,0%	3,3%	3,2%		
dont subv. du délégataire	7,3 M€	10,1 M€	6,2 M€	7,87 M€	6,57 M€	7,06 M€	+14,4%	-10,3%
% des subv. du délégataire	2,3%	3,0%	3,7%	2,9%	2,7%	2,8%		
Fonds propres investis	65,12 M€	48,15 M€	25,93 M€	46,40 M€	40,30 M€	37,34 M€	+44,0%	-19,5%
% des fonds propres	20,1%	14,4%	15,6%	16,9%	16,3%	15,0%		

III. Suivi des opération agréées de 2012 à 2018	Opérations abandonnées	Opérations en cours	Opérations livrées	Ensemble
Nombre de logements (% / ensemble des logements agréés)	1 516 (10,0%)	2 872 (19,0%)	10 700 (70,9%)	15 088 (100%)

Source : mission (analyse des données de l'infocentre Sisal pour les logements agréés de 2017 à 2021, leurs coûts et financements, analyse de l'enquête DHUP/Aluminium pour le suivi des opérations agréées de 2012 à 2018).

Avertissement : les logements destinés aux étudiants ont été classés jusqu'en 2019 parmi les logements ordinaires avant d'être reclassés comme résidences universitaires parmi les autres logements à partir de 2020. Ce changement affecte notamment l'évolution du coût moyen des logements ordinaires et des autres logements.

Parmi la production totale, la part de PLAI a fluctué entre 20 % et 32 % sans tendance nettement marquée. Elle se situe en 2021 à 26 %, nettement en-dessous des près de 33 % observés au niveau national. La part des PLUS – restée proche de 50 % de 2017 à 2020 – a fortement baissé à 35 % en 2021. Dans le même temps la proportion de PLS a augmenté à 38 % pour la même année. Cette hausse des PLS est imputable à des résidences étudiantes.

Les coûts de revient sont nettement inférieurs aux moyennes nationales. Il en est de même, à l'exception de 2021, pour la part des subventions qui financent ces coûts. L'augmentation de la part de subventions, à un niveau proche de la moyenne nationale, en 2021 provient de subventions attribuées par des acteurs autres que l'Etat et les collectivités territoriales.

La part des logements dont la réalisation a été abandonnée après un agrément initial entre 2012 et 2018 se situe, à 10 %, très proche de la moyenne nationale.

3. Les perspectives

L'objectif de la délégation pour 2022 a été fixé à 2 426 LLS. Les perspectives de production 2022 à 2024 dans le cadre de la délégation vont être perturbées par la reconstitution hors délégation de l'offre au titre des logements supprimés dans le cadre des projets Anru (le NPNRU est concentré sur Lille, Roubaix et Tourcoing) et le délai de mise en œuvre du PLH3 qui sera adossé à une programmation financière triennale 2025/2027. Par ailleurs la situation du secteur de la promotion privée continue de peser sur la programmation 2022 qui ne comprend que 30 % de Vefa. Pour autant, au regard des territoires voisins, la métropole lilloise reste un territoire attractif pour l'investissement immobilier.

VII. Les conditions de l'accès au foncier et les outils disponibles pour développer l'offre de logements sociaux

Le territoire de la métropole lilloise comporte un important foncier à reconvertir, hérité du passé industriel avec des formes urbaines peu denses. De plus, une partie importante du territoire (40 %) fait l'objet d'une protection au titre de l'alimentation en eau potable (champs captants). Dans son action, la métropole est confrontée à un foncier diffus de petite taille, de fait peu dense, à un morcellement des opérations sur 95 communes rendant difficile des regroupements, sauf à moyen terme, et au recul des opérations d'aménagement d'envergure.

Le PLUi approuvé en 2019⁵³ comprend :

- Une OAP Habitat avec deux orientations et des outils : « produire 30% de logements locatifs sociaux sur l'ensemble du territoire métropolitain et développer la production de logements abordables », des outils spécifiques pour favoriser la production de logements sociaux et abordables et d'habitat participatif et réguler la division de logements »,
- des outils réglementaires tels que les servitudes de mixité sociale (SMS) et de taille de logement (STL), les emplacements réservés au logement (ERL), les périmètres d'attente d'un projet d'aménagement global (PAPAG), les périmètres de ZAC, les OAP, etc. ils sont retranscrits dans des fiches communales avec des objectifs de 30 % PLUS/PLAI et 30% PLS/ BRS/LLI par surface de plancher ou pour les opérations de plus de 17 logements, entre autres.

Les communes s'engagent sur 6 ans en signant une carte des interventions urbaines à réaliser et des objectifs de production de logement. Il n'y a pas formellement de contrat mais, si nécessaire, en contrepartie, la métropole finance des équipements publics (fond écoles). Ce mécanisme fonctionne mieux avec les communes disposant de services techniques étoffés.

Au cœur de la métropole, les besoins en logement sont estimés satisfaits à 2/3 en renouvellement urbain et 1/3 en offre nouvelle. La réalité est que la dynamique est plus forte dans le diffus. Les contributions des ZAC sont en baisse. La prochaine révision du PLUi prenant en compte l'objectif ZAN pourrait s'orienter vers 4/5^{ème} de la construction de logements en renouvellement urbain et

53 Document accessible sur le site de la MEL ([lien](#))

1/5^{ème} en extensions urbaines sur 400 ha.

Les réflexions en cours en vue d'une modification du PLUi à l'échéance 2023, à l'appui des nombreuses études de l'agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole⁵⁴, portent sur les densités minimales, notamment le long des axes de transports collectifs lourds. La métropole sollicite l'Etat sur une fiscalité immobilière et foncière qui s'attacherait à s'inscrire dans une politique vertueuse de densification au regard du ZAN et de lutte contre la vulnérabilité au changement climatique.

Le nombre de bailleurs sociaux intervenant sur la métropole est de 11 dont deux OPH (métropolitain et départemental). La métropole souhaite historiquement privilégier la construction en maîtrise d'ouvrage directe par ces bailleurs. Malgré cela, cette maîtrise d'ouvrage directe dépasse rarement les 30% de la production. La programmation MEL est issue majoritairement des programmations des bailleurs, concluant eux-mêmes des accords avec les maires. Ils semblent avoir les capacités financières pour porter tant l'offre nouvelle que la réhabilitation. Le NPNRU concerne principalement trois bailleurs. Les conventions par bailleur n'ont pas été reconduites – la métropole priorise un fonctionnement en réseau avec tous les bailleurs : programmation fine et territorialisée, appui facilitateur pour la sortie des opérations etc. Il reste une convention financière avec l'OPH métropolitain prévoyant de la minoration foncière dans le limite de 8 000€ par logement.

La métropole régule les prix de cession en Vefa des promoteurs aux bailleurs sociaux dans les opérations d'aménagement mais non en secteur diffus. Dans le passé, cela n'était pas source de difficulté dans la mesure où les prix fonciers restaient modérés sur son territoire. Ces prix fonciers ont toutefois connu ces dernières années des hausses importantes, alimentées par la concurrence entre les promoteurs. Le décalage entre les prix du logement social et du logement privé étant de plus en plus important, la métropole devrait proposer un dispositif d'encadrement des prix de cession Vefa dans le diffus d'ici fin 2022.

La métropole utilise tous les moyens d'intervention possibles en matière foncière avec un dispositif spécifique de surcharge foncière. Elle dispose d'un service foncier, mettant notamment en œuvre le droit de préemption urbain. L'enveloppe financière dédiée aux acquisitions est de 35 millions d'euros.

Le concept de « ville renouvelée sur les friches industrielles » a induit des coûts d'intervention plus élevés dès les années 1990. Le FEDER a pu accompagner cette politique pendant une dizaine d'années. Un renforcement de la stratégie foncière définie en 2011 devrait intervenir prochainement.

La métropole a conclu une convention pluriannuelle avec l'EPF des Hauts de France. Il semble toutefois que les conditions de portage résultant du plan pluriannuel d'intervention 2020-2024 de l'EPF soulève des difficultés en zones tendues. Le niveau de prise en charge des opérations de renouvellement urbain dans les quartiers anciens aurait diminué, les actions étant ciblées sur les communes soumises à la loi SRU.

La SPL « Fabrique des quartiers », outil métropolitain, intervient en offre nouvelle dans les quartiers anciens, le PNRQAD, le parc privé des NPNRU, le recyclage des logements vacants, la résorption de l'habitat insalubre. Elle achète en lien avec l'EPF, réalise les travaux et revend aux bailleurs sociaux. La métropole peut lancer des appels à manifestation d'intérêt sur des actions spécifiques.

VIII. Le fonctionnement de la délégation de compétence

La convention de délégation 2016/2021 a été prorogée en 2022. La demande d'une prorogation à 2023 devrait être faite pour de façon à faire coïncider la période couverte par la prochaine convention, avec celle du PLH3. La Métropole Européenne de Lille envisage de réviser les modalités de financement du développement de l'offre nouvelle d'ici à fin 2022.

L'avenant annuel fixant les objectifs et enveloppes de crédits est signé et validé en juin ou juillet, permettant des agréments en août. Il est à noter que la DDTM 59 gère une trentaine d'avenants

54 Etudes accessibles sur le site de l'Agence de développement et d'urbanisme ([lien](#))

par an pour les six délégataires des aides à la pierre du Nord.

Les services de la métropole ont la maîtrise complète de la programmation jusqu'à l'instruction, y compris des résidences spécifiques. Le dialogue est permanent sur le montage des opérations « structures ». L'agrément est conditionné au permis de construire au moins déposé. La gestion est considérée comme lourde vu l'antériorité des suivis des engagements/paiements par opération depuis 2016.

La métropole considère que le dialogue avec les services de l'Etat est de qualité. La programmation est selon un cadre pluriannuel glissant sur six ans. La discordance entre les objectifs PLH et ceux de la délégation est un « exercice compliqué » - la volonté collective étant de la réduire au maximum.

Les acteurs, métropole comme services de l'Etat, auraient souhaité plus de souplesse au niveau budgétaire avec une fongibilité en fin d'année des crédits ordinaires et des crédits spécifiques du Plan de relance sur la réhabilitation. La multiplication des programmations parallèles est facteur de complexité et d'allongement des délais, car le projet d'avenant annuel ne peut commencer à être écrit avant la validation en CRHH de chacune de ces programmations.

Annexe 3.3. La Métropole de Lyon

I. Le contexte de la Métropole de Lyon

A la différence des autres métropoles françaises, la Métropole de Lyon n'est pas un EPCI, regroupant des communes, mais, depuis le 1^{er} janvier 2015, une collectivité territoriale à statut particulier, exerçant notamment, sur son territoire, les compétences dévolues auparavant à l'ancienne communauté urbaine de Lyon et au département du Rhône. En 2020, les 150 conseillers métropolitains ont été élus pour la première fois dans le cadre d'un scrutin organisé parallèlement aux élections municipales mais distinct de celles-ci.

Avec 1 416 545 habitants au 1^{er} janvier 2020 sur le territoire de ses 59 communes, la métropole lyonnaise est la troisième de France derrière les métropoles parisienne et marseillaise (cf. tableau annexe 24). Entre 2014 et 2020, cette population a cru au taux de 0,7 % par an, soit plus du double du taux moyen national de 0,3 %. Cette croissance provient presque exclusivement du solde naturel. 37 % de la population de la métropole est concentrée à Lyon (522 228 habitants en 2020).

Tableau annexe 24 : la dynamique démographique de la métropole lyonnaise

	Métropole de Lyon	France entière
Population 2020	1 416 545	67 162 154
Taux d'évolution annuel 2014-2020	+0,7 %	+0,3 %
Evolution annuelle moyenne de la population 2013-2019 provenant :		
- du solde naturel	+0,85 %	+0,29 %
- du solde migratoire	+0,06 %	+0,06 %

Source : INSEE (RP). Le territoire correspond au périmètre de la métropole en 2022.

Deux communes (Lyon et Villeurbanne), regroupant 48 % de la population métropolitaine, sont classées en zone A au regard du niveau de tension sur les marchés du logement. Les autres communes de la métropole sont toutes classées en zone B1.

Avec 6,5 logements commencés pour 1000 habitants, la construction de logements sur le territoire de la métropole a été sensiblement plus dynamique que la moyenne nationale (cf. tableau annexe 25). Sur la période la plus récente, la métropole lyonnaise a toutefois connu un recul de la construction de logements : -12 % entre 2019 et 2021⁵⁵. De son côté, le parc de logements sociaux de la métropole s'est accru de 1,8 % par an de 2015 à 2019, au lieu de 1,4 % au niveau national (graphique annexe 1). Mais la pression de la demande est élevée, avec 5,8 demandes non satisfaites à fin 2018 pour une attribution⁵⁶. Selon l'observatoire de l'habitat géré par l'agence d'urbanisme Urbalyon, la disparition d'un parc locatif privé logeant des personnes modestes contribue à accroître les tensions, la demande correspondante se reportant sur le parc locatif social.

Tableau annexe 25 : la construction de logements sur le territoire de la métropole européenne de Lille (2015-2019)

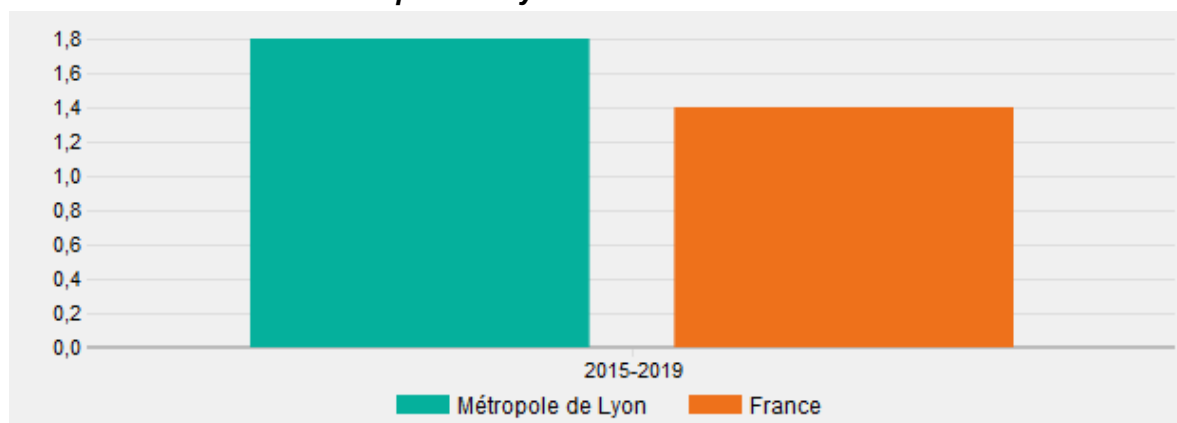
Indicateurs	Métropole de Lyon	France
Nombre de logements commencés (constructions neuves) (logements par an pour 1 000 habitants)	6,5 ▲	4,7
Surface moyenne des logements commencés (constructions neuves) (m ²)	65,9 ▼	79,7

Source : CGDD. Sitadel. Tableau ANCT. Observatoire des territoires

⁵⁵ Source Sitadel. Cf. tableau annexe complémentaire 1 à la fin de l'annexe 2.

⁵⁶ Source : SNE, d'après ANCT Observatoire des territoires.

Graphique annexe 14 : le taux d'évolution annuel moyen du nombre de logement sociaux de 2015 à 2019 dans la métropole de Lyon



Source : CGDD. RPLS. Graphique ANCT. Observatoire des territoires

II. La production de logements locatifs sociaux

1. Les objectifs

Le PLUiH prévoit une augmentation progressive de la production de logements sociaux de 4 000 LLS (PLUS, PLAI et PLS) en 2021 à 5 000 en 2026. Pour la métropole, ces objectifs intègrent les besoins de renouvellement de l'offre Anru de 5 000 LLS de 2019 à 2024 pour 14 NPNRU.

2. Les résultats

La production effective de LLS sur la période 2017-2021, telle qu'elle apparaît dans la base Sisal, est synthétisée par le tableau annexe 26. Ses données peuvent être comparées avec les valeurs au niveau national synthétisées par le tableau annexe 17 (page 94 en tête de cette annexe 3).

Après une moyenne de 3 662 LLS agréés par an entre 2017 et 2019, la production de la métropole lyonnaise a chuté en 2020 puis à nouveau en 2021. Les 2 664 LLS agréés en 2021 se situent 34 % en dessous du niveau – élevé – atteint en 2019 et 36 % de l'objectif de 4 185 logements à produire dans le cadre de la délégation. Par rapport à la moyenne 2017-2019, la baisse de la production en 2021 est un peu moins accentuée (27 %).

Chaque année de 2017 à 2021, de l'ordre de 15 % de la production totale est réalisée en acquisition-amélioration, soit une proportion supérieure à la moyenne nationale (12 %). Parmi les 85 % de logements en construction neuve, la part des Vefa est constamment majoritaire de 2017 à 2020 (de 52 % à 66 %). Cette part a toutefois baissé de façon spectaculaire en 2021 à 18 %. Ce recul des Vefa – subi par la métropole – a contribué à la baisse globale de la production. Il s'expliquerait par l'abandon par les promoteurs de projets destinés à accueillir une part de logements sociaux, du fait d'un déplacement de la demande des acquéreurs vers des secteurs à la périphérie de la métropole.

Après s'être situé de 2017 à 2019 autour de 30 %, la part des PLAI a baissé autour de 21 % en 2020 et 2021, nettement en retrait du niveau de 32 % atteint au niveau national sur ces mêmes années. Après une baisse ponctuelle à 24 % en 2020, la part des PLUS a retrouvé, à 35 %, son niveau moyen des années 2017-2019, sans qu'une tendance à la hausse ou à la baisse ne se dégage. La baisse de la part des PLAI est donc compensée par la progression des PLS qui atteint en 2021 le taux de 44 %, très supérieur à la moyenne nationale de 26 %.

La part des logements dont la réalisation a été abandonnée après un agrément délivré entre 2012 et 2018 se situe au niveau très bas de 2,7 %.

Tableau annexe 26 : synthèse de la production de logements locatifs sociaux sur le territoire de la métropole de Lyon

I. Logements agréés	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Objectif 2021	Ecart / objectif 2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Nombre de LLS agréés	3902	3044	4039	3662	2856	2664	4185	-36,3%	-34,0%	-27,2%
dont neuf	3293	2643	3462	3133	2204	2279			-34,2%	-27,3%
% de neuf	84,4%	86,8%	85,7%	85,6%	77,2%	85,5%				
dont VEFA	2180	1622	1793	1865	1198	420			-76,6%	-77,5%
% de VEFA / neuf	66,2%	61,4%	51,8%	59,5%	54,4%	18,4%				
% de PLAI	26,7%	30,0%	30,5%	29,0%	20,9%	21,5%				
% de PLUS	37,5%	37,0%	31,8%	35,3%	24,3%	34,6%				
% de PLS	35,8%	33,0%	37,7%	35,7%	54,8%	44,0%				
dont logements ordinaires	2989	2474	3245	2903	1675	1927			-40,6%	-33,6%
dont autres logements	913	570	794	759	1181	737			-7,2%	-2,9%
% des autres logements	23,4%	18,7%	19,7%	20,7%	41,4%	27,7%				

II. Coûts et financements	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Coût total des LLS financés	536,0 M€	426,9 M€	554,2 M€	505,7 M€	388,8 M€	389,9 M€	-29,6%	-22,9%
dont logements ordinaires	448,3 M€	372,6 M€	481,4 M€	434,1 M€	268,6 M€	330,0 M€	-31,5%	-24,0%
dont autres logements	87,7 M€	54,3 M€	72,8 M€	71,6 M€	120,2 M€	59,9 M€	-17,7%	-16,3%
Coût moyen des LLS financés	137 354 €	140 231 €	137 212 €	138 099 €	136 123 €	146 352 €	+6,7%	+6,0%
dont logements ordinaires	149 978 €	150 601 €	148 351 €	149 549 €	160 363 €	171 247 €	+15,4%	+14,5%
dont autres logements	96 026 €	95 223 €	91 686 €	94 312 €	101 745 €	81 260 €	-11,4%	-13,8%
Montant total des subventions	51,15 M€	40,96 M€	58,26 M€	50,13 M€	41,61 M€	40,84 M€	-29,9%	-18,5%
% des subventions/coût total	9,5%	9,6%	10,5%	9,9%	10,7%	10,5%		
dont subventions de l'Etat	10,49 M€	8,94 M€	11,31 M€	10,25 M€	6,00 M€	6,14 M€	-45,7%	-40,1%
% des subventions de l'Etat	2,0%	2,1%	2,0%	2,0%	1,5%	1,6%		
dont subventions des CL	33,36 M€	27,50 M€	38,68 M€	33,18 M€	24,95 M€	25,39 M€	-34,4%	-23,5%
% des subventions des CL	6,2%	6,4%	7,0%	6,6%	6,4%	6,5%		
dont subv. du délégataire	22,4 M€	19,7 M€	24,5 M€	22,20 M€	13,83 M€	16,85 M€	-31,4%	-24,1%
% des subv. du délégataire	4,2%	4,6%	4,4%	4,4%	3,6%	4,3%		
Fonds propres investis	83,29 M€	63,91 M€	80,27 M€	75,82 M€	46,97 M€	53,93 M€	-32,8%	-28,9%
% des fonds propres	15,5%	15,0%	14,5%	15,0%	12,1%	13,8%		

III. Suivi des opération agréées de 2012 à 2018	Opérations abandonnées	Opérations en cours	Opérations livrées	Ensemble
Nombre de logements (% / ensemble des logements agréés)	595 (2,7%)	3 927 (17,7%)	17 624 (79,6%)	22 146 (100%)

Source : mission (analyse des données de l'infocentre Sisal pour les logements agréés de 2017 à 2021, leurs coûts et financements, analyse de l'enquête DHUP/Alénum pour le suivi des opérations agréées de 2012 à 2018).

Avertissement : les logements destinés aux étudiants ont été classés jusqu'en 2019 parmi les logements ordinaires avant d'être reclassés comme résidences universitaires parmi les autres logements à partir de 2020. Ce changement affecte notamment l'évolution du coût moyen des logements ordinaires et des autres logements.

3. Les perspectives

La convention de délégation 2021/2026 est signée en juillet 2021. L'objectif de la délégation pour 2022 a été fixé à 3 920 LLS, dont 720 LLS en acquisition-amélioration. Il s'y ajoute hors délégation la reconstitution de l'offre Anru pour 850 LLS. La métropole estime que sa capacité réelle totale de production ne pourra guère dépasser 4 200 LLS en 2022, soit un niveau nettement inférieur aux presque 4 800 LLS à réaliser en intégrant la reconstitution de l'offre Anru.

Les perspectives 2022 à 2024 dans le cadre de la délégation sont incertaines au regard du poids des opérations à financer par l'Anru, hors délégation. Il s'y ajoute les incertitudes liées aux difficultés de commercialisation sur le marché de la promotion privée avec un stock de logements qui est passé de 0,6 à 1 an de ventes de 2021 au 2^{ème} trimestre 2022. Enfin, il faut prendre en compte l'attente de la mise en œuvre de la dernière modification du PLUiH.

III. Les conditions de l'accès au foncier et les outils disponibles pour développer l'offre de logements sociaux

Le PLUiH approuvé en 2019 intègre dans ses cahiers communaux les outils réglementaires pour promouvoir et orienter la production de logements notamment sociaux tels que les secteurs de mixité fonctionnelle et/ ou sociale., les secteurs de taille minimum de logements, les réservations pour des programmes de logements. Les outils de l'aménagement sont mobilisés sous la forme de ZAC, de projets urbain partenarial (PUP) ou de permis d'aménager, en faisant appel à un aménageur ou en régie directe.

Les secteurs de mixité sociale (SMS) prévoyant de 25 % à 30 % de LLS, en place dans 46 communes, représentent de 25 % à 30 % de la production totale. L'action foncière de la métropole (par préemption puis vente ou bail emphytéotique administratif de 65 ans à un bailleur social) représente de l'ordre de 20 % de cette même production. Depuis 2008, de l'ordre de 200 baux emphytéotiques administratifs ont été passés. Le budget annuel alloué à ces acquisitions foncières est de l'ordre de 40 millions d'euros. Mais la métropole considère ne pas avoir les moyens de suivre l'envolée des prix de vente (le niveau de 6 000 € le m² a été atteint au centre de Lyon).

L'aménagement, dont la programmation comprend 30 % de LLS, représente de l'ordre de 30 % de la production. Cet apport est d'autant plus précieux qu'il est contractuel.

La métropole assure les liens entre promoteurs, bailleurs sociaux et élus avec un appui en ingénierie et comme facilitateur pour le montage des opérations. Le fonds friches a beaucoup de succès. Dans un contexte de diminution de la dynamique du marché de la promotion privée, le vice-président conduit des réunions régulières avec la fédération des promoteurs immobiliers. Les acteurs concernés connaissent les modalités de financement de la métropole, qui, par principe, sont pérennes à l'horizon de temps du PLH.

Face aux oppositions contre les projets, la concertation locale est menée par les maires. Le vice-président chargé du logement mène de fréquentes réunions auprès des maires pour débloquer les opérations complexes. Mais quand le permis de construire est délivré, il est fréquent qu'il n'exploite que de façon incomplète la constructibilité prévue par le PLU. Dans le cadre d'une étude systématique des permis délivrés sur trois communes dont Villeurbanne, la métropole a conclu à une perte moyenne de 25 % par rapport à la constructibilité autorisée.

La métropole et l'Etat suivent les objectifs des communes SRU (la reprise des permis de construire par l'Etat des communes carencées pourrait être développée) et les permis « empêchés » ou refusés (l'Etat envisageant un contrôle de légalité).

La métropole régule les prix pratiqués dans ses opérations d'aménagement pour le logement social avec une charge foncière minorée en maîtrise d'ouvrage directe et un prix de cession en Vefa au bailleur social plafonné. Ce prix plafond Vefa est fixé à 1 800 € / m² de surface de plancher depuis

2014. En revanche, la métropole n'impose aucun prix de cession maximum pour les opérations en Vefa hors secteurs d'aménagement, notamment dans les SMS. Face à l'envolée des prix, elle s'interroge toutefois sur la mise en place d'un tel dispositif et a notamment fait réaliser une étude des dispositifs existant dans d'autres métropoles. Un débat existe toutefois sur l'opportunité d'une telle régulation des prix dans le contexte très déprimé que connaît la promotion immobilière.

25 à 30 bailleurs sociaux interviennent dont 7 plus actifs. 3 OPH – accueillant un représentant de la métropole dans leur CA - représentent 40% du parc social. La métropole a renforcé les fonds propres de l'OPH métropolitain par une subvention de 30 M€ pour conduire la réhabilitation de son patrimoine. 6 à 7 bailleurs dont les trois OPH se sont engagés dans une démarche de mutualisation de leurs moyens.

La métropole a fait le choix explicite – et réitéré en début de mandature - de ne pas faire appel à un EPF pour éviter la mise en place d'une fiscalité supplémentaire. L'Etat a récemment rappelé l'importance des moyens financiers (plus 20 millions d'euros de taxe spéciale d'équipement) et de l'ingénierie de ces EPF, et l'intérêt de réguler les prix fonciers sur tout le territoire. L'Etat serait prêt à prioriser la facilitation du bouclage des opérations d'aménagement, opération par opération, avec des dispositions spécifiques si besoin (succès du fonds friches par exemple).

IV. Le fonctionnement de la délégation de compétence

La mise en œuvre de la délégation est à l'ordre du jour des réunions préfet / métropole. L'avenant annuel qui précise les objectifs quantitatifs, les enveloppes de crédits d'Etat et les montants d'intervention financière de la métropole, si besoin actualisés, est habituellement finalisé au début du 2^e semestre, après la réunion du CRHH en mars, la délibération du conseil métropolitain (qui approuve tous les avenants), le contrôle de légalité, la signature de l'exécutif métropolitain, le visa du contrôleur financier de l'Etat. Les premiers agréments sont signés à partir de fin juillet (il y a toutefois peu de dossiers déposés en début d'année).

La gestion de l'avenant annuel est considérée comme contrainte par une annualité théorique. La métropole est volontaire pour expérimenter avec la DREAL, soit une avance de crédits de 20 % en début d'année, soit l'adoption d'un budget pluriannuel (triennal) glissant.

Les services de la métropole ont la maîtrise complète de la programmation jusqu'à l'instruction, y compris des résidences spécifiques depuis le 1^{er} janvier 2021. Une instance de suivi spécifique Métropole / DDT et DDETS gère les dossiers de ces résidences le plus en amont possible.

Les projets font l'objet d'une présentation systématique à l'architecte-conseil de la métropole. Pour délivrer l'agrément, la métropole exige que la demande de permis de construire ait été déposée. Il y a une augmentation des recours qui entraîne une perte de temps même s'ils sont perdants. La métropole saisit les opérations dans Galion en fin d'année

L'avenant de fin de gestion ne transcrit jamais les bons montants compte tenu de la nécessité d'en établir la base à mi-septembre. La métropole souhaiterait décaler l'avenant de gestion de l'année n au début de l'année n+1, avant le bouclage définitif de l'avenant annuel n+1.

La métropole considère que la délégation de l'Etat est un outil utile pour mettre en œuvre avec plus de moyens la stratégie issue de son PLUiH.

Annexe 3.4. La Métropole d'Aix-Marseille-Provence

I. Le contexte de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence

La métropole d'Aix-Marseille-Provence dispose parmi les métropoles d'un statut dérogatoire réglé par les articles L. 5218-1 et suivants du CGCT. Ce statut institue notamment « *une conférence métropolitaine des maires qui peut être consultée pour avis lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques* ». Avec 1 903 173 habitants sur ses 92 communes en 2020, elle est la deuxième en France (cf. tableau annexe 27). Cette population s'est accrue de 0,4 % entre 2014 et 2020, soit un taux légèrement supérieur à la moyenne nationale. Cette croissance provient exclusivement du solde naturel.

Tableau annexe 27 : la dynamique démographique de la métropole marseillaise

	Métropole d'Aix-Marseille-Provence	France entière
Population 2020	1 903 173	67 162 154
Taux d'évolution annuel 2014-2020	+0,4 %	+0,3 %
Evolution annuelle moyenne de la population 2013-2019 provenant :		
- du solde naturel	+0,44 %	+0,29 %
- du solde migratoire	0,00 %	+0,06 %

Source : INSEE (RP). Le territoire correspond au périmètre de l'EPCI en 2022

Au regard des tensions sur les marchés du logement, 58 communes de la métropole (89 % de la population) ont été classées en zone A. 20 communes (9 % de la population) sont en zone B1, 13 communes (2 % de la population) en zone B2. Une commune de 2 500 habitants est classée en zone C.

Tableau annexe 28 : la construction de logements sur le territoire de la métropole Aix-Marseille-Provence (2015-2019)

Indicateurs	Métropole d'Aix-Marseille-Provence	France
Nombre de logements commencés (constructions neuves) (logements par an pour 1 000 habitants)	5,5 ▲	4,7
Surface moyenne des logements commencés (constructions neuves) (m²)	70,3 ▼	79,7

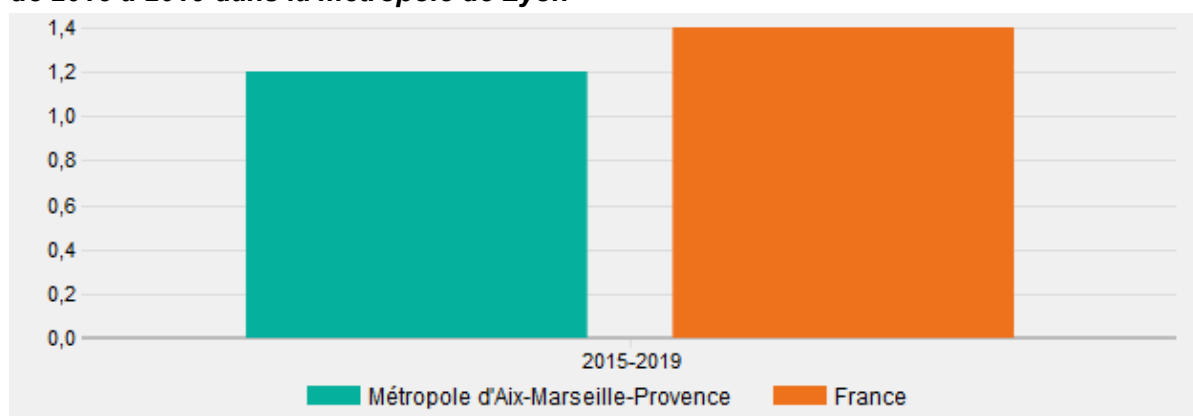
Source : CGDD. Sitadel. Tableau ANCT. Observatoire des territoires

Entre 2015 et 2019, il a été mis en chantiers 5,5 logements pour 1 000 habitants, ratio légèrement supérieur à la moyenne nationale (cf. tableau annexe 28). De 2019 à 2021, le nombre de logements dont la construction a été autorisée a toutefois baissé de 14 %⁵⁷. Sur la même période, le parc de logements sociaux a progressé au taux annuel de 1,2 %, inférieur à la moyenne nationale de 1,4 %. La pression de la demande sur ce parc est forte avec, en 2018, 7,6 demandes de logement social non satisfaites pour une attribution, niveau très supérieur à la moyenne nationale de 4,4⁵⁸.

⁵⁷ Source : CGDD. Sitadel (voir tableau complémentaire 1 de l'annexe 2).

⁵⁸ Source : CGDD. RPLS. D'après ANCT Observatoire des territoires.

Graphique annexe 15 : le taux d'évolution annuel moyen du nombre de logement sociaux de 2015 à 2019 dans la métropole de Lyon



Source : CGDD. RPLS. Graphique ANCT. Observatoire des territoires

II. La production de logements locatifs sociaux

La production effective de LLS sur la période 2017-2021, telle qu'elle apparaît dans la base Sisal, est synthétisée par le tableau annexe 29. Ses données peuvent être comparées avec les valeurs au niveau national synthétisées par le tableau annexe 17 (page 94 en tête de cette annexe 3). Si l'on fait exception de la reprise en 2021, après la crise sanitaire, la production de LLS sur le territoire de la métropole d'Aix-Marseille-Provence est en baisse continue depuis 2017 (tableau annexe 29). Avec 2 754 logements agréés, la production 2021 se situe 12 % en dessous du niveau atteint en 2010, 21 % sous le niveau moyen 2017-2019 et 33 % sous le niveau de 2017. Par rapport à l'objectif de 4 712 LLS à financer en 2020 dans le cadre de la délégation, l'écart est de 42 %.

La production repose à environ 90 % sur la construction neuve. Parmi celle-ci, la proportion des logements acquis en Vefa a fluctué de 2017 à 2020 entre 56 % et près de 70 %. Après avoir atteint ce point haut en 2020, la part des Vefa a chuté brutalement à 45 % en 2021. Autant que la conjoncture immobilière, ce recul semble lié à la forte proportion des logements en structures collectives dans la production 2021. Ce type de logements est en effet plus souvent réalisé en maîtrise d'ouvrage directe.

Progressant de 2017 à 2020 comme au niveau national, la part des PLAI a atteint en 2021 le taux exceptionnellement élevé de 47 %. Ce niveau s'explique par plus de 850 logements en structures collectives financées en PLAI (résidences sociales et pensions de famille). A la différence de la tendance à la baisse observée au niveau national, la part des PLUS est restée sensiblement constante de 2017 à 2020, à un niveau sensiblement inférieur à la moyenne. Le taux de 30 % pour l'année 2021 marque toutefois une baisse sensible par rapport à la période ; il est, de plus, inférieur de 11 points à la moyenne. La part des PLS a oscillé entre 25 % et 40 % de 2017 à 2020, sans tendance marquée, avant de baisser fortement à 22 % en 2021. L'absence de financement de résidences étudiantes en 2021 contribue à expliquer ce niveau exceptionnellement bas⁵⁹.

De 2017 à 2019, le taux des subventions de toutes origines par rapport au coût de revient des opérations, s'est maintenu autour de 9 %, niveau légèrement supérieur à la moyenne nationale de 8,6 %. Les collectivités territoriales dans leur ensemble étaient à l'origine de plus des deux tiers de ces subventions. La métropole délégataire n'y contribuait toutefois que pour moins de la moitié. En 2020, le taux de subvention global a baissé à 7 % avant de remonter à 11 % en 2021.

⁵⁹ Les logements pour étudiants sont habituellement financés en PLS.

Tableau annexe 29 : synthèse de la production de logements locatifs sociaux sur le territoire de la métropole d'Aix-Marseille-Provence

I. Logements agréés	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Objectif 2021	Ecart / objectif 2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Nombre de LLS agréés	4097	3202	3140	3480	2217	2754	4712	-41,6%	-12,3%	-20,9%
dont neuf	3272	2989	3016	3092	2077	2516			-16,6%	-18,6%
% de neuf	79,9%	93,3%	96,1%	88,9%	93,7%	91,4%				
dont VEFA	1847	1814	1831	1831	1443	1152			-37,1%	-37,1%
% de VEFA / neuf	56,4%	60,7%	60,7%	59,2%	69,5%	45,8%				
% de PLAI	27,1%	36,0%	35,0%	32,2%	37,2%	47,5%				
% de PLUS	33,3%	38,2%	33,9%	35,0%	32,7%	30,3%				
% de PLS	39,6%	25,8%	31,1%	32,8%	30,0%	22,3%				
dont logements ordinaires	3596	2383	2656	2878	1615	1798			-32,3%	-37,5%
dont autres logements	501	819	484	601	602	956			+97,5%	+59,0%
% des autres logements	12,2%	25,6%	15,4%	17,3%	27,2%	34,7%				

II. Coûts et financements	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Coût total des LLS financés	533,9 M€	430,0 M€	437,7 M€	467,2 M€	291,0 M€	374,6 M€	-14,4%	-19,8%
dont logements ordinaires	504,5 M€	354,2 M€	399,9 M€	419,5 M€	241,8 M€	288,6 M€	-27,8%	-31,2%
dont autres logements	29,4 M€	75,8 M€	37,8 M€	47,7 M€	49,2 M€	86,0 M€	+127,6%	+80,5%
Coût moyen des LLS financés	130 324 €	134 279 €	139 385 €	134 263 €	131 243 €	136 031 €	-2,4%	+1,3%
dont logements ordinaires	140 301 €	148 626 €	150 555 €	145 752 €	149 712 €	160 504 €	+6,6%	+10,1%
dont autres logements	58 711 €	92 534 €	78 094 €	79 267 €	81 695 €	90 004 €	+15,3%	+13,5%
Montant total des subventions	47,80 M€	37,54 M€	40,72 M€	42,02 M€	21,32 M€	41,43 M€	+1,8%	-1,4%
% des subventions/coût total	9,0%	8,7%	9,3%	9,0%	7,3%	11,1%		
dont subventions de l'Etat	10,54 M€	12,08 M€	11,71 M€	11,44 M€	8,66 M€	14,42 M€	+23,2%	+26,0%
% des subventions de l'Etat	2,0%	2,8%	2,7%	2,4%	3,0%	3,8%		
dont subventions des CL	36,46 M€	23,48 M€	27,99 M€	29,31 M€	12,14 M€	18,99 M€	-32,1%	-35,2%
% des subventions des CL	6,8%	5,5%	6,4%	6,3%	4,2%	5,1%		
dont subv. du délégataire	13,9 M€	12,7 M€	16,1 M€	14,21 M€	7,31 M€	11,55 M€	-28,3%	-18,7%
% des subv. du délégataire	2,6%	2,9%	3,7%	3,0%	2,5%	3,1%		
Fonds propres investis	60,51 M€	58,97 M€	63,06 M€	60,85 M€	43,17 M€	51,55 M€	-18,3%	-15,3%
% des fonds propres	11,3%	13,7%	14,4%	13,0%	14,8%	13,8%		

III. Suivi des opération agréées de 2012 à 2018	Opérations abandonnées	Opérations en cours	Opérations livrées	Ensemble
Nombre de logements	1 835	3 096	11 664	16 595
(% / ensemble des logements agréés)	(11,1%)	(18,7%)	(70,3%)	(100%)

Source : mission (analyse des données de l'infocentre Sisal pour les logements agréés de 2017 à 2021, leurs coûts et financements, analyse de l'enquête DHUP/Alénium pour le suivi des opérations agréées de 2012 à 2018).

Avertissement : les logements destinés aux étudiants ont été classés jusqu'en 2019 parmi les logements ordinaires avant d'être reclassés comme résidences universitaires parmi les autres logements à partir de 2020. Ce changement affecte notamment l'évolution du coût moyen des logements ordinaires et des autres logements.

Ces variations s'expliquent majoritairement par les fluctuations de la contribution des collectivités locales (principalement les collectivités autres que la métropole délégataire). L'augmentation du taux de la contribution des crédits délégués par l'Etat peut être rapprochée de l'augmentation de la part des PLAI en 2020 puis en 2021. Il convient toutefois de rappeler que les subventions attribuées par les collectivités pour financer le coût de revient des logements ne comprennent pas les aides indirectes qu'elles consentent pour réduire ces coûts de revient (péréquation des charges foncières dans les opérations d'aménagement, par exemple).

La proportion de 11,1 % de logements dans des opérations qui ont été abandonnées après un agrément délivré par la métropole entre 2012 et 2018 est supérieure au taux moyen au niveau national (10,4 %) et, surtout, au taux moyen pour les métropoles délégataires (8,3%).

Annexe 3.5. Montpellier Méditerranée Métropole

I. Le contexte de la métropole montpelliéraine

Avec 499 761 habitants en 2020 sur le territoire de ses 31 communes, Montpellier Méditerranée Métropole est la dixième métropole en population (cf. tableau annexe 30). La ville de Montpellier (299 096 habitants) regroupe 60 % de la population de la métropole, qui elle-même regroupe 42 % de la population de l'Hérault. Entre 2014 et 2020, la population de la métropole montpelliéraine a augmenté rapidement au taux de 1,8 % par an, soit six fois la moyenne nationale. Cette croissance provient pour près des deux tiers du solde migratoire et pour un tiers d'un solde naturel deux fois plus élevé que la moyenne nationale.

Tableau annexe 30 : la dynamique démographique de la métropole montpelliéraine

	Montpellier Méditerranée Métropole	France entière
Population 2020	499 761	67 162 154
Taux d'évolution annuel 2014-2020	+1,8 %	+0,3 %
Evolution annuelle moyenne de la population 2013-2019 provenant :		
- du solde naturel	+0,61 %	+0,29 %
- du solde migratoire	+1,17 %	+0,06 %

Source : INSEE (RP). Le territoire correspond au périmètre de l'EPCI en 2022

Au regard des tensions sur les marchés du logement, 17 communes de la métropole (89 % de la population) ont été classées en zone A. 9 communes (9 % de la population) sont en zone B1. Enfin, 5 communes (8 400 habitants au total) sont en zone C.

Sur la période 2015-2019, il a été mis en chantier 13,9 logements pour 1 000 habitants sur le territoire de Montpellier Méditerranée Métropole, soit 3 fois le ratio moyen au niveau national, et le plus élevé parmi les métropoles (cf. tableau annexe 31), devant les métropoles toulousaine (12,6) et bordelaise (11,2). Entre 2019 et 2021, le nombre de logements autorisés à la construction a toutefois baissé de près de 22 %⁶⁰.

Sur la même période 2015-2019, le parc de logements sociaux s'est également développé 2,9 fois plus rapidement que la moyenne nationale (4 % par an au lieu de 1,4 %). La pression de la demande reste toutefois élevée avec, en 2018, 7,3 demandes non satisfaites pour 1 attribution (4,4 au niveau national)⁶¹.

Tableau annexe 31 : la construction de logements sur le territoire de Montpellier Méditerranée Métropole (2015-2019)

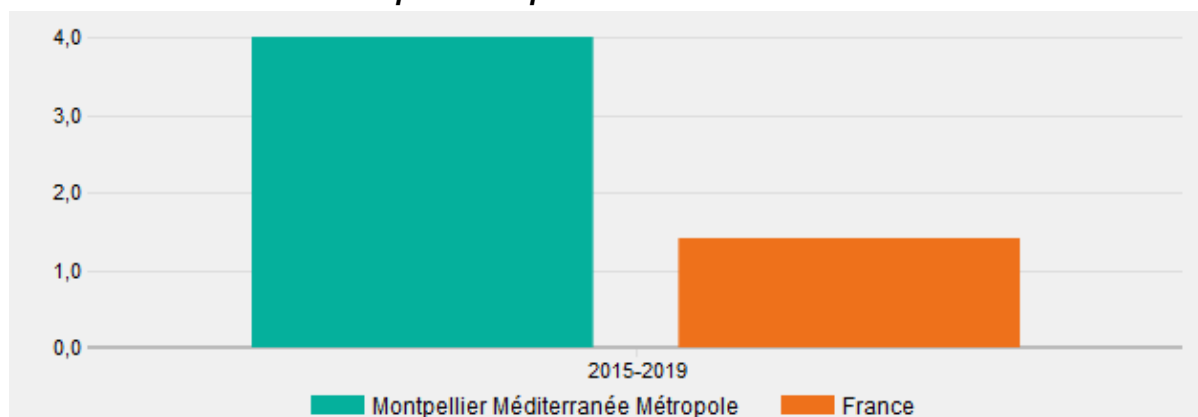
Indicateurs	Montpellier Méditerranée Métropole	France
Nombre de logements commencés (constructions neuves) (logements par an pour 1 000 habitants)	13,9 ▲	4,7
Surface moyenne des logements commencés (constructions neuves) (m ²)	62,6 ▼	79,7

Source : CGDD. Sitadel. Tableau ANCT. Observatoire des territoires

⁶⁰ Source : CGDD. Sitadel (cf. tableau annexe complémentaire 1 à la fin de l'annexe 2).

⁶¹ Source : CGDD. RPLS, d'après l'Observatoire des territoires de l'ANCT.

Graphique annexe 16 : le taux d'évolution annuel moyen du nombre de logement sociaux de 2015 à 2019 dans la métropole montpelliéraine



Source : CGDD. RPLS. Graphique ANCT. Observatoire des territoires

21 communes sur 31 sont soumises à la loi SRU. Montpellier qui concentre la plus grande partie du parc social en compte 24%. Le taux de pauvreté (18,9 % en 2020) est parmi les plus élevés des métropoles, derrière l'Eurométropole de Strasbourg (19,7 %), et devant les métropoles lilloise (18,6 %), marseillaise et niçoise (17,9 %) et parisienne (17,8 %).

II. La production de logements locatifs sociaux

1. Les objectifs

Le PLH en cours pour la période 2019 à 2024⁶² a fixé l'objectif de logements mis en chantier sur le territoire de la métropole à 5 200 par an en moyenne, soit 3 600 pour accompagner la croissance anticipée du nombre de ménages, 1 150 pour contribuer à la détente du marché et fluidifier les parcours résidentiels et 450 au titre de la reconstitution de l'offre, notamment dans le cadre du NPNRU. Sur ce total de logements à construire, il est prévu 36 % de logements sociaux, soit 1 875 LLS se répartissant en 855 PLUS, 645 PLAI et 375 PLS dont 150 familiaux et 225 en résidences pour étudiants ou personnes âgées).

La convention de délégation de compétence pour la période 2016-2021 prévoyait initialement une montée en puissance de la production : 1 500 en 2017 et 2018, 1 700 en 2019, 1 850 en 2020 et 1 900 en 2021. En définitive, l'avenant annuel 2021 a fixé un objectif de 1 731 LLS à agréer.

2. Les résultats

La production effective de LLS sur la période 2017-2021, telle qu'elle apparaît dans la base Sisal, est synthétisée par le tableau annexe 32. Ses données peuvent être comparées avec les valeurs au niveau national synthétisées par le tableau annexe 17 (page 94 en tête de cette annexe 3). Après un point haut atteint en 2019, avec 1970 LLS agréés, la production de Montpellier Méditerranée Métropole a connu une baisse en 2020 qui s'est fortement accentuée l'année suivante. Les 951 LLS agréés en 2021 correspondent à une baisse de 52 % par rapport à 2019 et de 47 % par rapport à la production moyenne 2017-2019. Ce résultat se situe également 45 % en dessous de l'objectif retenu par l'avenant annuel et 50 % sous l'objectif initial de 1 900. La métropole analyse cette baisse comme un effet décalé dans le temps de la crise sanitaire de 2020.

⁶² Programme Local de l'habitat 2019/2024. Document adopté par le conseil métropolitain du 18 novembre 2019 ([lien](#))

Tableau annexe 32 : synthèse de la production de logements locatifs sociaux sur le territoire de Montpellier Méditerranée Métropole

I. Logements agréés	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Objectif 2021	Ecart / objectif 2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Nombre de LLS agréés	1701	1707	1970	1793	1589	951	1731	-45,1%	-51,7%	-47,0%
dont neuf	1632	1707	1926	1755	1529	929			-51,8%	-47,1%
% de neuf	95,9%	100,0%	97,8%	97,9%	96,2%	97,7%				
dont VEFA	992	1039	1180	1070	564	437			-63,0%	-59,2%
% de VEFA / neuf	60,8%	60,9%	61,3%	61,0%	36,9%	47,0%				
% de PLAI	30,0%	35,9%	31,0%	32,2%	45,4%	28,7%				
% de PLUS	47,7%	39,3%	56,4%	48,2%	31,1%	38,0%				
% de PLS	22,3%	24,8%	12,6%	19,5%	23,5%	33,3%				
dont logements ordinaires	1574	1243	1881	1566	850	709			-62,3%	-54,7%
dont autres logements	127	464	89	227	739	242			+171,9%	+6,8%
% des autres logements	7,5%	27,2%	4,5%	12,6%	46,5%	25,4%				

II. Coûts et financements	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Coût total des LLS financés	203,9 M€	228,7 M€	253,5 M€	228,7 M€	186,4 M€	110,3 M€	-56,5%	-51,8%
dont logements ordinaires	193,7 M€	173,9 M€	240,6 M€	202,7 M€	115,2 M€	93,4 M€	-61,2%	-53,9%
dont autres logements	10,2 M€	54,8 M€	12,9 M€	26,0 M€	71,2 M€	16,9 M€	+30,5%	-35,0%
Coût moyen des LLS financés	119 882 €	133 979 €	128 682 €	127 580 €	117 307 €	115 946 €	-9,9%	-9,1%
dont logements ordinaires	123 083 €	139 906 €	127 892 €	129 460 €	135 550 €	131 709 €	+3,0%	+1,7%
dont autres logements	80 211 €	118 101 €	145 373 €	114 594 €	96 324 €	69 765 €	-52,0%	-39,1%
Montant total des subventions	11,90 M€	12,69 M€	11,55 M€	12,04 M€	12,14 M€	7,88 M€	-31,8%	-34,6%
% des subventions/coût total	5,8%	5,5%	4,6%	5,3%	6,5%	7,1%		
dont subventions de l'Etat	3,91 M€	5,13 M€	4,96 M€	4,66 M€	6,96 M€	2,59 M€	-47,8%	-44,5%
% des subventions de l'Etat	1,9%	2,2%	2,0%	2,0%	3,7%	2,3%		
dont subventions des CL	5,79 M€	4,77 M€	6,38 M€	5,65 M€	4,81 M€	2,91 M€	-54,4%	-48,5%
% des subventions des CL	2,8%	2,1%	2,5%	2,5%	2,6%	2,6%		
dont subv. du délégataire	2,1 M€	2,2 M€	3,2 M€	2,51 M€	2,55 M€	1,56 M€	-51,1%	-37,7%
% des subv. du délégataire	1,0%	1,0%	1,3%	1,1%	1,4%	1,4%		
Fonds propres investis	17,34 M€	27,14 M€	38,09 M€	27,53 M€	23,38 M€	7,45 M€	-80,4%	-72,9%
% des fonds propres	8,5%	11,9%	15,0%	12,0%	12,5%	6,8%		

III. Suivi des opération agréées de 2012 à 2018	Opérations abandonnées	Opérations en cours	Opérations livrées	Ensemble
Nombre de logements	897	855	9 851	11 603
(% / ensemble des logements agréés)	(7,7%)	(7,4%)	(84,9%)	(100%)

Source : mission (analyse des données de l'infocentre Sisal pour les logements agréés de 2017 à 2021, leurs coûts et financements, analyse de l'enquête DHUP/Alénium pour le suivi des opérations agréées de 2012 à 2018).

Avertissement : les logements destinés aux étudiants ont été classés jusqu'en 2019 parmi les logements ordinaires avant d'être reclassés comme résidences universitaires parmi les autres logements à partir de 2020. Ce changement affecte notamment l'évolution du coût moyen des logements ordinaires et des autres logements.

Cette production est réalisée presque exclusivement en neuf. Parmi cette production neuve, les Vefa ont fortement contribué à la baisse de la production totale à partir de 2020. D'une proportion constante, supérieure à la moyenne nationale, de 61 % de 2017 à 2019, la part des Vefa baisse en effet à 37 % en 2020 avant de remonter à 47 %. En 2020, la forte proportion de logements en structures collectives, pour lesquelles le recours à maîtrise d'ouvrage directe est plus systématique, contribue à expliquer cette baisse de la part des Vefa.

La part des PLAI dans la production totale n'a pas connu la tendance à la hausse observée au niveau national. Après avoir atteint le niveau exceptionnel de 45 % en 2020, du fait d'un nombre important de logements financés en résidences sociales, cette part est revenue en 2021 à 28 %, en dessous du niveau des années 2017 à 2019 et de la moyenne nationale de 33 %. Dans le même temps, la part des PLUS n'a pas échappé à la tendance à la baisse observée au niveau national, la part des PLS progressant dans le même temps. La forte proportion de PLS en 2021 (33 %) s'explique pour moitié par une résidence étudiante.

Le taux global de subvention qui était de 5,3 % en moyenne sur la période 2017-2019, a augmenté à 6,5 % en 2020 puis 7,1 % en 2021. En 2020, cette augmentation provient des subventions sur crédits délégués par l'Etat et peut être rapprochée de la proportion élevée de PLAI. En 2021, ce sont les subventions des financeurs autres que l'Etat et les collectivités (Action Logement notamment) qui expliquent la hausse globale. Sur l'ensemble de la période, la part des subventions attribuées par les collectivités territoriales reste sensiblement constante. Il convient toutefois de rappeler que les aides indirectes des collectivités (péréquation des charges foncières en secteurs d'aménagement, par exemple) ne sont pas prises en compte dans les plans de financement saisis dans la base Sisal. On notera que la part des fonds propres investis par les maîtres En 2021, cette part n'est d'ailleurs que de 7 %, soit la moitié du taux observé au niveau national.

Enfin, avec 7,7 %, la part des logements agréés entre 2012 et 2018 dont les opérations ont été abandonnées ultérieurement est proche du taux moyen pour les métropoles (8,3%) et nettement inférieure à la moyenne nationale, tous gestionnaires des aides à la pierre confondus, de 10,4 %.

3. Les perspectives

En référence au PLU qui prévoit une production annuelle de 1 875 LLS par an en moyenne – reconstitution de l'offre ANRU comprise –, la nouvelle convention de délégation de compétence pour les années 2022-2027 fixe l'objectif à produire hors ANRU à 1 660 LLS par an en moyenne (646 PLAI, 697 PLUS et 607 PLS). Mais, « *compte tenu des crédits disponibles* », l'objectif 2022 a été fixé à 1 950 LLS.

Pour atteindre ses objectifs, la métropole compte sur une relance de l'aménagement dont la part ne représente plus que 20 % de la production de LLS. A cet fin, 100 lots en secteurs d'aménagement ont été libérés récemment, mais le déroulement des procédures nécessite un délai de 2 à 3 ans. Les perspectives, à la date de l'entretien avec la mission, permettaient toutefois d'envisager que l'objectif 2022 soit atteint, avec une production autour de 2 000 LLS.

III. Les conditions de l'accès au foncier et les outils disponibles pour développer l'offre de logements sociaux

Montpellier Méditerranée Métropole dispose d'un Scot couvrant son seul territoire. Le Scot définit les grandes orientations d'aménagement à l'horizon 2040 à respecter par les PLU communaux qui ont vocation à être remplacés par le PLU métropolitain en cours d'élaboration. Le Scot en vigueur a été adopté en 2019 pour succéder à celui de 2006. Ce dernier document se donnait – déjà – pour objectif de freiner l'étalement urbain et de densifier les formes urbaines. L'évaluation conduite lors de l'élaboration du Scot de 2019 a conclu que ces objectifs avaient été atteints, voire trop bien atteints, avec une carence en foncier pour les activités productives et économiques. Le nouveau Scot pose quant à lui le principe de 60 % du développement urbain en « *réinvestissement urbain* » pour 40 % en extension urbaine. En planifiant l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs - pour lesquels il définit des niveaux d'intensité de construction (logements à l'hectare), il permet la création de 90 000 logements à l'horizon 2040.

Les PLU des communes qui sont actuellement applicables s'inscrivent dans les orientations du Scot et du PLH métropolitain. Ils comportent des secteurs d'aménagement, ainsi que des ZAD pour préparer l'urbanisation future. Ils peuvent prévoir des secteurs de mixité sociale imposant la réalisation de logements sociaux dans tout projet dédié à l'habitation dépassant une surface minimale, comme c'est le cas pour la ville de Montpellier. **Ces PLU communaux devraient être remplacés à l'horizon 2023/2024 par un PLU métropolitain** dont l'élaboration a été engagée en 2019. Il devrait notamment comporter un secteur de mixité sociale étendu et harmonisé par rapport à l'existant dans les PLU communaux. L'aire d'attraction de Montpellier débordant les limites de la métropole, il existe toutefois un développement urbain « concurrent » dans les intercommunalités voisines qui ne pourra être coordonné avec celui de la métropole, ni par le Scot et le PLU métropolitain, dont le périmètre est trop étroit, ni par un inter-scot qui n'existe pas.

Le nouvel exécutif souhaiterait conclure un « pacte du développement urbain », sous forme contractuelle avec tous les acteurs concernés. De même, les services examinent l'adoption d'une vision pluriannuelle avec chaque bailleur social.

Pour conduire sa politique, la métropole s'appuie sur un aménageur dynamique, la SERM-SA3M⁶³. L'EPF Occitanie intervient également sur certaines opérations dans le cadre de conventions avec des communes ou la métropole. Enfin, la métropole réalise par elle-même des acquisitions foncières (ZAD notamment). Un observatoire de l'habitat centré sur la réalisation du PLH mobilise un chargé d'étude au sein des services de la métropole.

La métropole impose un plafond sur les prix de vente en Vefa par les promoteurs aux bailleurs sociaux. Ce plafond avait été fixé à 1 950 euros / m² SDP en 2013. Il a été revalorisé à 2 250 € en 2022 dans le cadre d'un compromis avec les acteurs privés pour favoriser le respect des nouvelles exigences que la métropole entend faire appliquer.

IV. Le fonctionnement de la délégation de compétence

L'avenant qui arrête pour l'année les objectifs, les crédits délégués financiers par nature d'opération avec les reliquats et les montants d'intervention financière de la métropole est préparé selon un calendrier qui commence en novembre n-1 pour une signature en juillet n. Les services de la métropole ont la maîtrise complète de la programmation jusqu'à l'instruction, y compris pour les programmes de résidences spécifiques. Des réunions peuvent être montées pour les projets sociaux des projets spécifiques. Le conseil métropolitain adopte la programmation de l'année n et l'avenant annuel. La signature des agréments, et de l'avenant de fin de gestion, est déléguée. La saisine de SPLS par les bailleurs est à améliorer.

Les acteurs concernés connaissent les modalités de financement de la métropole qui ont été fixés en 2015. Ces modalités vont toutefois devoir évoluer pour prendre en compte les nouvelles exigences environnementales de la métropole. Outre des subventions sur crédits propres, la métropole garantit à 100 % les emprunts contractés par les bailleurs sociaux. Les contingents de réservation sont délégués aux communes.

La métropole a une action facilitatrice pour faire aboutir les projets en liaison avec les maires. En amont, la gouvernance est fondée sur le PLH et les « feuilles de route » communales qui constituent son volet territorial. Ces feuilles de route ne font pas l'objet d'une contractualisation. La conférence des maires est active sur ces sujets. L'extension et l'harmonisation du secteur de mixité sociale dans le cadre du PLU métropolitain a donné lieu à de nombreux échanges. La métropole est toutefois confrontée au malthusianisme de certains maires élus en 2020 après avoir fait campagne sur une pause de la construction, ainsi qu'à une augmentation des recours facteur d'allongement des délais même s'ils ne sont pas gagnant. De plus, les temps de montage des ZAC se sont allongés.

La métropole apprécie positivement le dispositif de délégation de compétence qui donne des moyens financiers et de la cohérence dans la mise en œuvre des orientations du PLU et du futur PLU métropolitain.

⁶³ LA société d'équipement de la région de Montpellier (SERM) est une société d'économie mixte. La société d'aménagement de Montpellier Méditerranée Métropole (SA3M) est une société publique locale.

Annexe 3.6. Nantes Métropole

I. Le contexte de la métropole nantaise

Avec 672 420 habitants au 1^{er} janvier 2020 sur le territoire de ses 24 communes, Nantes Métropole est la 7^e métropole française par la population. La ville de Nantes (320 732 habitants) représente 48 % de la population de la métropole qui elle-même regroupe 47 % de la population de la Loire-Atlantique. Sur la période 2014-2020, la population de Nantes Métropole s'est accrue de 1,4 % par an, soit plus de 4,6 fois la moyenne nationale. Cette croissance démographique provient majoritairement du solde migratoire (cf. tableau annexe 33).

Tableau annexe 33 : la dynamique démographique de la métropole nantaise

	Nantes Métropole	France entière
Population 2020	672 420	67 162 154
Taux d'évolution annuel 2014-2020	+1,4 %	+0,3 %
Evolution annuelle moyenne de la population 2013-2019 provenant :		
- du solde naturel	+0,58 %	+0,29 %
- du solde migratoire	+0,90 %	+0,06 %

Source : INSEE (RP). Le territoire correspond au périmètre de l'EPCI en 2022

Sur ce territoire à la démographie très dynamique, il a été construit sur la période 2015-2019 10,7 logements pour 1000 habitants, soit plus du double de la moyenne nationale (cf. tableau annexe 34). Le nombre de logements autorisés a toutefois chuté de 31 % de 2019 à 2021⁶⁴. Sur la même période 2015-2019, le nombre des logements sociaux s'est accru de 2,2 % par an, à comparer avec 1,4 % au niveau national (cf. graphique annexe 17). La pression de la demande reste soutenue avec, en 2018, 5,3 demandes non satisfaites pour une attribution, à comparer avec 4,4 au niveau national. L'ensemble des communes de la métropole nantaise a été classé en zone B1 au regard du degré de tension sur les marchés du logement.

Parmi les communes de la métropole soumis à l'obligation d'un taux minimum de logements sociaux, deux (Nantes et Saint-Herblain) ont atteint cet objectif et 17 communes sont en rattrapage dont 1 carencée.

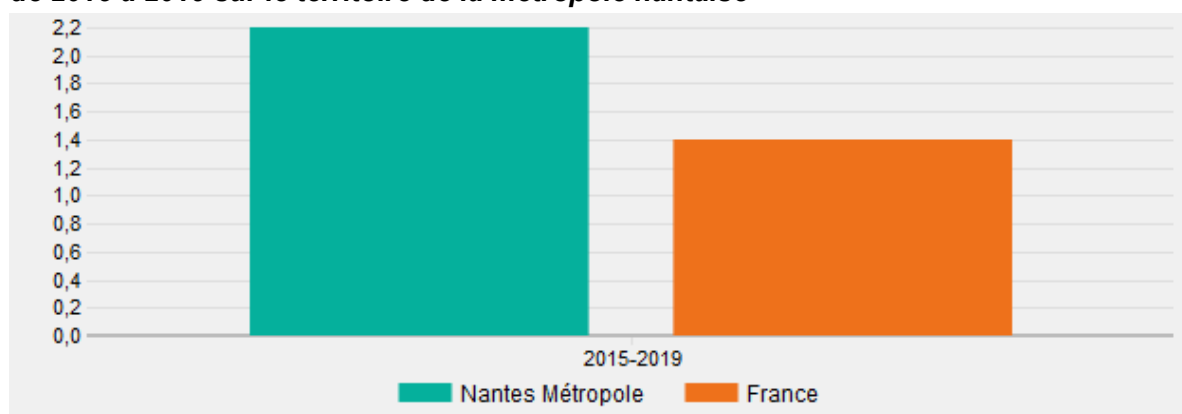
Tableau annexe 34 : la construction de logements sur le territoire de Nantes Métropole (2015-2019)

Indicateurs	Nantes Métropole	France
Nombre de logements commencés (constructions neuves) (logements par an pour 1 000 habitants)	10,7 ▲	4,7
Surface moyenne des logements commencés (constructions neuves) (m ²)	68,4 ▼	79,7

Source : CGDD. Sitadel. Tableau ANCT. Observatoire des territoires

⁶⁴ Source : CGDD. Sitadel d'après ANCT Observatoire des territoires.

Graphique annexe 17 : le taux d'évolution annuel moyen du nombre de logement sociaux de 2015 à 2019 sur le territoire de la métropole nantaise



Source : CGDD. RPLS. Graphique ANCT. Observatoire des territoires

II. La production de logements locatifs sociaux

1. Les objectifs

Le PLH 2019/2025 en prévoit la construction de 6 000 logements neufs par an, dont 2 000 PLAI/PLUS et 500 PLS, soit 2 500 LLS au total. La métropole considère toutefois que seuls les PLAI et PLUS correspondent bien à la cible du logement social. Elle a une position restrictive pour les PLS familiaux qu'elle réserve essentiellement aux investisseurs, avec un objectif de 250 par an. Dans le cadre de la convention de délégation de compétence en cours 2019-2025, l'objectif annuel a été fixé en début d'année 2018 à 2 632 LLS, avant d'être réduit à 2 350 en 2019 puis 2020 et 2 250 en 2021.

2. Les résultats

La production effective de LLS sur la période 2017-2021, telle qu'elle apparaît dans la base Sisal, est synthétisée par le tableau annexe 35. Ses données peuvent être comparées avec les valeurs au niveau national synthétisées par le tableau annexe 17 (page 94 en tête de cette annexe 3). Après deux années relativement favorables en 2017 et 2018, sans atteindre toutefois l'objectif, à plus de 2 200 et près de 2 400 LLS agréés, la production a fortement chuté dès 2019 à 1 380 LLS. Après l'effondrement pendant la crise sanitaire de 2020, la reprise de 2021 a permis de retrouver, avec 1486 LLS, une production supérieure au niveau très bas de 2019 mais qui reste nettement inférieure tant au niveau atteint en 2017 et 2018 qu'à l'objectif de la délégation de compétence (-34 %). Par rapport aux 2 500 LLS ciblés par le PLH, le taux de chute dépasse 40 %.

Le réexamen par les nouveaux élus, la réévaluation des ZAC, l'absorption des nouvelles règles du PLU métropolitain, en anticipation des évolutions législatives récentes concernant la réduction de l'artificialisation des sols, la volonté de modifier la construction de la Ville de demain, la volonté de laisser du temps à la participation citoyenne sont cités comme éléments explicatifs.

Depuis 2019, 99 % de la production totale provient de la construction neuve. La proportion des LLS produits en acquisition-amélioration était plus significative en 2017 et 2018 (12,5 % et 6 %, respectivement). Les acquisitions en Vefa auprès de promoteurs ont représenté en moyenne 64 % de la production neuve de 2017 à 2020, soit un ratio supérieur à la moyenne nationale proche de 50 % sur la même période. La part de la Vefa a toutefois rejoint en 2021 la moyenne nationale.

Tableau annexe 35 : synthèse de la production de logements locatifs sociaux sur le territoire de Nantes Métropole

I. Logements agréés	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Objectif 2021	Ecart / objectif 2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Nombre de LLS agréés	2215	2391	1380	1995	880	1486	2250	-34,0%	+7,7%	-25,5%
dont neuf	1939	2247	1374	1853	878	1467			+6,8%	-20,8%
% de neuf	87,5%	94,0%	99,6%	92,9%	99,8%	98,7%				
dont VEFA	1244	1344	974	1187	559	764			-21,6%	-35,7%
% de VEFA / neuf	64,2%	59,8%	70,9%	64,1%	63,7%	52,1%				
% de PLAI	25,0%	27,1%	36,2%	28,4%	20,0%	33,6%				
% de PLUS	46,5%	49,7%	41,0%	46,5%	44,7%	48,0%				
% de PLS	28,6%	23,2%	22,8%	25,1%	35,3%	18,4%				
dont logements ordinaires	2150	2272	1093	1838	773	1171			+7,1%	-36,3%
dont autres logements	65	119	287	157	107	315			+9,8%	+100,6%
% des autres logements	2,9%	5,0%	20,8%	7,9%	12,2%	21,2%				

II. Coûts et financements	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Coût total des LLS financés	271,6 M€	306,5 M€	170,4 M€	249,5 M€	122,2 M€	205,1 M€	+20,4%	-17,8%
dont logements ordinaires	265,2 M€	296,9 M€	147,0 M€	236,4 M€	110,0 M€	170,4 M€	+15,9%	-27,9%
dont autres logements	6,4 M€	9,6 M€	23,4 M€	13,1 M€	12,2 M€	34,7 M€	+48,5%	+165,0%
Coût moyen des LLS financés	122 624 €	128 174 €	123 474 €	125 037 €	138 836 €	138 019 €	+11,8%	+10,4%
dont logements ordinaires	123 366 €	130 674 €	134 497 €	128 582 €	142 288 €	145 477 €	+8,2%	+13,1%
dont autres logements	98 079 €	80 460 €	81 496 €	83 522 €	113 893 €	110 296 €	+35,3%	+32,1%
Montant total des subventions	15,40 M€	17,88 M€	12,41 M€	15,23 M€	7,23 M€	26,49 M€	+113,5%	+73,9%
% des subventions/coût total	5,7%	5,8%	7,3%	6,1%	5,9%	12,9%		
dont subventions de l'Etat	4,31 M€	5,95 M€	5,23 M€	5,17 M€	1,66 M€	6,13 M€	+17,2%	+18,7%
% des subventions de l'Etat	1,6%	1,9%	3,1%	2,1%	1,4%	3,0%		
dont subventions des CL	10,11 M€	11,81 M€	6,84 M€	9,59 M€	5,37 M€	10,62 M€	+55,2%	+10,8%
% des subventions des CL	3,7%	3,9%	4,0%	3,8%	4,4%	5,2%		
dont subv. du délégataire	9,4 M€	11,0 M€	5,4 M€	8,61 M€	4,92 M€	10,02 M€	+85,7%	+16,3%
% des subv. du délégataire	3,5%	3,6%	3,2%	3,5%	4,0%	4,9%		
Fonds propres investis	38,47 M€	56,15 M€	24,85 M€	39,82 M€	19,71 M€	29,22 M€	+17,6%	-26,6%
% des fonds propres	14,2%	18,3%	14,6%	16,0%	16,1%	14,2%		

III. Suivi des opération agréées de 2012 à 2018	Opérations abandonnées	Opérations en cours	Opérations livrées	Ensemble
Nombre de logements	763	1 745	12 268	14 776
(% / ensemble des logements agréés)	(5,2%)	(11,8%)	(83,0%)	(100%)

Source : mission (analyse des données de l'infocentre Sisal pour les logements agréés de 2017 à 2021, leurs coûts et financements, analyse de l'enquête DHUP/Alénium pour le suivi des opérations agréées de 2012 à 2018).

Avertissement : les logements destinés aux étudiants ont été classés jusqu'en 2019 parmi les logements ordinaires avant d'être reclassés comme résidences universitaires parmi les autres logements à partir de 2020. Ce changement affecte notamment l'évolution du coût moyen des logements ordinaires et des autres logements.

A la différence des évolutions observées au niveau national, les proportions respectives de PLAI, PLUS et PLS ont fluctué d'une année à l'autre, sans tendance à la hausse ou à la baisse. Sur l'ensemble de la période, la production comprend 28 % de PLAI, 47 % de PLUS et 25 % de PLS, soit, par rapport à la moyenne observée au niveau national en 2021, une répartition plus favorable au PLUS au détriment du PLAI. La constance de la part de PLS recouvre toutefois une baisse des PLS familiaux en 2020 et 2021, nettement en dessous de l'objectif annuel, qui est compensée par la progression des logements en structures collectives pour étudiants ou personnes âgées.

De 2017 à 2019, la part du total des subventions sur le coût de revient s'est situé constamment autour de 6 %, nettement en dessous de la moyenne nationale de 8 à 9 %. L'augmentation brutale de ce taux en 2021 provient essentiellement des subventions versées par des financeurs autres que l'Etat et les collectivités territoriales, plus particulièrement pour des logements en résidence destinés aux personnes âgées ou handicapées et, dans une moindre mesure, aux jeunes et des maisons relais. Si le taux de subvention de l'Etat fluctue parallèlement à la proportion des PLAI dans la production, la part des subventions des collectivités territoriales tend à augmenter. La part des fonds propres investis par les bailleurs est peu différente de la moyenne nationale.

La proportion de 5,2 % de logements dont la réalisation a été abandonnée après l'agrément parmi la production totale des années 2012 à 2018 est inférieure de moitié à la moyenne nationale.

3. Les perspectives

L'objectif fixé dans le cadre de la délégation de compétence pour 2022 est de 2 350 LLS, légèrement supérieur aux 2 250 de 2021. A l'été 2022, la prévision de réalisation se situe à 1 450 (non compris 150 LLS à financer par l'Anru).

La métropole a engagé un travail de réflexion en vue de « débloquer la machine ». Les conséquences de la RLS pour les maîtres d'ouvrage et la hausse du coût des matériaux sont un sujet. La conjoncture immobilière a aussi un rôle important. Mais l'accès au foncier est un enjeu essentiel. Le PLU métropolitain comporte à la fois des objectifs environnementaux (forte limitation de la consommation d'espaces naturels et agricoles, plan d'exposition au bruit) et de solidarité, dont la production de logements sociaux. Ces objectifs sont en principe compatibles mais une démarche est engagée pour vérifier ce qu'il en est réellement. L'acceptabilité de la densification par les habitants et les élus est aussi un enjeu clé. Il est constaté une augmentation des recours.

III. Les conditions de l'accès au foncier et les outils disponibles pour développer l'offre de logements sociaux

Les opérations d'aménagement sont intégrées au PLU métropolitain sous la forme de 229 secteurs dotés d'orientation d'aménagement et de programmation (OAP), soit 226 OAP dites sectorielles et 2 OAP dites de secteurs d'aménagement. Ces OAP prescrivent, dans les secteurs concernés, la réalisation de logements sociaux. Historiquement des réserves foncières avaient été constituées en vue de futures ZAC mais il n'est pas programmé le lancement de nouvelles ZAC. La métropole concentre son action de minoration des charges foncières pour le logement social sur les ZAC (minoration de 190 euros).

Hors secteurs d'aménagement, la production de LLS en diffus est stimulée par un secteur de mixité sociale ainsi que par une liste d'emplacements réservés pour le logement social.

La politique d'acquisition foncière repose sur le droit de préemption urbain au bénéfice de la métropole, institué par le PLU. Ce droit est délégué à des bailleurs sociaux ou des aménageurs qui acquièrent directement les propriétés préemptées.

La métropole a décidé en 2022 de renforcer sa stratégie foncière avec une augmentation du budget d'acquisition à 94 millions d'euros et le retour, à compter du 1^{er} janvier 2023, au sein de l'EPF de Loire-Atlantique, qu'elle avait quitté en 2020.

14 bailleurs sociaux interviennent sur le territoire de Nantes Métropole, dont 3 OPH considérés en bonne santé financière. Des contrats pluriannuels d'engagement sont passés entre la Métropole et chaque bailleur social, comprenant les aspects financiers, quantitatifs et qualitatifs. La volonté historique est de privilégier la maîtrise d'ouvrage directe de ces bailleurs pour la production du logement social. Plus de 200 promoteurs privés sont également actifs ; leur concurrence contribue à des augmentations très fortes du prix du foncier. La métropole impose toutefois un plafond aux prix de cession en Vefa aux bailleurs sociaux.

Les observatoires : l'observatoire de l'habitat, centré sur le suivi du PLH, a été confié à l'Agence d'urbanisme de la région nantaise (AURAN). Un observatoire du foncier a été créé en 2019 en partenariat avec le Cerema.

IV. Le fonctionnement de la délégation de compétence

L'avenant annuel fixant les objectifs quantitatifs et les enveloppes est habituellement signé en juillet. En 2022, toutefois, il a pu être signé en mai, permettant de délivrer les premiers agréments courant juin.

Les services de la métropole ont la maîtrise complète de la programmation, y compris pour les résidences spécifiques, jusqu'à l'instruction des dossiers assurée par la DDTM pour son compte (convention de type 2). Nantes métropole ne souhaite pas reprendre cette instruction en passant à une convention de type 3. Le conseil métropolitain délibère pour chaque opération, validant l'accord du maire. L'utilisation par les bailleurs du système d'information SPLS en amont de la programmation doit encore progresser. Les bases de données propres de la métropole comportent des liens avec l'instruction des permis de construire. L'intérêt de SPLS, une fois les agréments acquis, est le télé-versement.

La métropole garantit à 100 % les emprunts contractés par les bailleurs sociaux. Les contingents de réservation sont délégués aux communes. Pour délivrer les agréments, la métropole exige un permis de construire purgé des recours des tiers, sauf dans les ZAC où le dépôt suffit.

Une rencontre a lieu au moins une fois par an avec le maire et le vice-président en charge du logement de la métropole pour un bilan annuel communal à l'appui d'une fiche communale. Les services, dans un rôle d'appui, de facilitateur et d'ingénierie, animent 2 à 3 sessions par an avec les bailleurs / promoteurs pour une revue de projets avec le maire.

La métropole a une appréciation positive sur le dispositif de délégation de compétence qui donne des moyens financiers et de la cohérence dans la mise en œuvre des orientations du PLU et du futur PLU métropolitain.

Annexe 3.7. La Métropole Nice Côte d'Azur

I. Le contexte de la métropole niçoise

Avec 553 305 habitants sur ses 51 communes en 2020, la Métropole Nice Côte d'Azur est la huitième métropole en population (cf. tableau annexe 36). 62 % de cette population est concentrée à Nice (343 477 habitants). Entre 2014 et 2020, la population métropolitaine a cru au taux de 0,3 % par an égal à la moyenne nationale, du fait tant du solde naturel que du solde migratoire.

Tableau annexe 36 : la dynamique démographique de la métropole niçoise

	Métropole Nice Côte d'Azur	France entière
Population 2020	553 305	67 162 154
Variation annuelle moyenne 2014-2020	+0,3 %	+0,3 %
Evolution annuelle moyenne de la population 2013-2019 provenant :		
- du solde naturel	+0,17 %	+0,29 %
- du solde migratoire	+0,10 %	+0,06 %

Source : INSEE (RP). Le territoire correspond au périmètre de l'EPCI en 2022

27 communes de la métropole niçoise (97 % de la population) ont été classées en zone A au regard du degré de tension sur les marchés du logement. 2 communes sont en zone B1 et 4 communes en zone B2 (moins de 1% de la population au total). Enfin, 18 communes (9 500 habitants au total), dans les zones de montagne de l'arrière-pays, sont en zone C.

Au regard de la population du territoire, avec 5,2 logements commencés pour 1 000 habitants, le rythme de la construction de logements, sur la période 2015 à 2019, est très proche de la moyenne nationale de 4,7 (cf. tableau annexe 37),. Dans la période plus récente, ce rythme a toutefois ralenti, avec une baisse des logements autorisés de près de 14 % entre 2019 et 2021⁶⁵. Le parc de logements sociaux a été plus dynamique sur la même période, avec une augmentation de 1,8 % par an (1,4 % au niveau national). Pour autant, la pression de la demande reste particulièrement élevée : fin 2018, la Métropole Nice Côte d'Azur comptait 20 246 demandes de logements sociaux en cours, soit 10,7 pour 1 attribution⁶⁶ (4,4 au niveau national). Parmi les métropoles, seule la métropole du grand Paris enregistre un ratio supérieur (11,8).

Tableau annexe 37 : la construction de logements sur le territoire de la Métropole Nice Côte d'Azur (2015-2019)

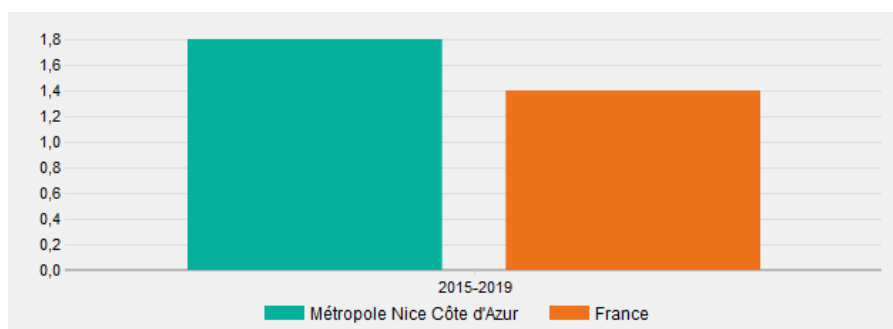
Indicateurs	Métropole Nice Côte d'Azur	France
Nombre de logements commencés (constructions neuves) (logements par an pour 1 000 habitants)	5,2 ▲	4,7
Surface moyenne des logements commencés (constructions neuves) (m²)	61,3 ▼	79,7

Source : CGDD/SDES (Sitadel) d'après ANCT Observatoire des territoires

⁶⁵ Source : CGDD Sitadel d'après ANCT Observatoire des territoires.

⁶⁶ Source : Système National d'Enregistrement (SNE) de la demande de logement social d'après l'Observatoire des territoires de l'ANCT.

Graphique annexe 18 : le taux d'évolution annuel moyen du nombre de logements sociaux dans la Métropole Nice Côte d'Azur 2015-2019



Source : CGDD/RPLS d'après ANCT Observatoire des territoires.

II. La production de logements locatifs sociaux

1. Les objectifs

Le PLH 2017/2022⁶⁷ en cours fixe l'objectif de construction de logements de toutes catégories, sur un gisement foncier identifié, à 3 548 logements par an, dont 40 % (1 436) LLS en construction neuve (30 % de PLAI, 45 % de PLUS et 25 % de PLS). La convention de délégation de compétence pour la période 2018-2023 retient pour sa part un objectif total de 10 326 LLS à produire en 6 ans, soit 1 721 par an en moyenne à réaliser en construction neuve (1 436, soit 83 %) et en acquisition-amélioration (285, soit 17 %). La répartition par produit doit comprendre en moyenne 30 % de PLAI, 45 % de PLUS et 25 % de PLS.

Il convient de noter que l'Etat a accepté de fixer l'objectif conventionnel en dessous de ce qu'exigerait la mise en œuvre de la loi SRU⁶⁸, dans la mesure où les objectifs SRU paraissaient inatteignables. Il s'ajoute toutefois, hors délégation, un objectif de reconstitution de l'offre, de l'ordre de 600 logements, au titre du NPNRU (convention Anru signée en 2020).

2. Les résultats

La production effective de LLS sur la période 2017-2021, telle qu'elle apparaît dans la base Sisal, est synthétisée par le tableau annexe 38. Ses données peuvent être comparées avec les valeurs au niveau national synthétisées par le tableau annexe 17 (page 94 en tête de cette annexe 3). Avec 1 591 LLS agréés en moyenne sur les trois années précédant la crise sanitaire, la métropole niçoise est restée en deçà de l'objectif de 1 721 logements à agréer par an (cf. tableau annexe 38). Cette sous-réalisation ne provient pas de la construction neuve pour laquelle l'objectif est légèrement dépassé (1 480 au lieu de 1 436), mais d'un net déficit en acquisition-amélioration (110 logements au lieu de 285). En outre, la reprise, après la crise sanitaire de 2020, n'est pas suffisante pour retrouver le niveau de production antérieur : les 1 190 LLS agréés en 2021 se situent 25 % en dessous du niveau moyen 2017-2019 et 31 % sous l'objectif de la convention de délégation.

La baisse de la production en neuf a toutefois été partiellement compensée par une progression de l'acquisition-amélioration qui, avec 220 LLS agréés en 2021, reste inférieure à l'objectif de 285 en moyenne.

⁶⁷ Cf. site de la Métropole Nice Côte d'Azur ([lien](#))

⁶⁸ Avant les modifications introduites par la loi 3DS.

Tableau annexe 38 : synthèse statistique de la production de logement social sur le territoire de la Métropole Nice Côte d'Azur

I. Logements agréés	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Objectif 2021	Ecart / objectif 2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Nombre de LLS agréés	1376	1844	1552	1591	882	1190	1721	-30,9%	-23,3%	-25,2%
dont neuf	1175	1813	1453	1480	874	970			-33,2%	-34,5%
% de neuf	85,4%	98,3%	93,6%	93,1%	99,1%	81,5%				
dont VEFA	1049	941	802	931	846	769			-4,1%	-17,4%
% de VEFA / neuf	89,3%	51,9%	55,2%	62,9%	96,8%	79,3%				
% de PLAI	27,6%	51,5%	37,0%	39,9%	19,2%	22,8%				
% de PLUS	43,4%	36,8%	38,1%	39,1%	39,2%	36,6%				
% de PLS	29,0%	11,7%	24,9%	21,0%	41,6%	40,6%				
dont logements ordinaires	1243	1219	954	1139	680	866			-9,2%	-23,9%
dont autres logements	133	625	598	452	202	324			-45,8%	-28,3%
% des autres logements	9,7%	33,9%	38,5%	28,4%	22,9%	27,2%				

II. Coûts et financements	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Coût total des LLS financés	174,9 M€	235,6 M€	229,9 M€	213,5 M€	99,9 M€	134,3 M€	-41,6%	-37,1%
dont logements ordinaires	165,0 M€	189,0 M€	143,8 M€	165,9 M€	94,4 M€	118,5 M€	-17,6%	-28,6%
dont autres logements	9,9 M€	46,6 M€	86,1 M€	47,5 M€	5,5 M€	15,8 M€	-81,6%	-66,7%
Coût moyen des LLS financés	127 087 €	127 742 €	148 159 €	134 193 €	113 318 €	112 860 €	-23,8%	-15,9%
dont logements ordinaires	132 738 €	155 014 €	150 783 €	145 727 €	138 826 €	136 836 €	-9,2%	-6,1%
dont autres logements	74 270 €	74 550 €	143 973 €	105 138 €	27 447 €	48 775 €	-66,1%	-53,6%
Montant total des subventions	21,30 M€	35,00 M€	40,52 M€	32,27 M€	10,96 M€	19,58 M€	-51,7%	-39,3%
% des subventions/coût total	12,2%	14,9%	17,6%	15,1%	11,0%	14,6%		
dont subventions de l'Etat	3,62 M€	7,47 M€	6,39 M€	5,83 M€	1,73 M€	3,84 M€	-40,0%	-34,2%
% des subventions de l'Etat	2,1%	3,2%	2,8%	2,7%	1,7%	2,9%		
dont subventions des CL	17,26 M€	26,07 M€	30,23 M€	24,52 M€	8,94 M€	13,35 M€	-55,8%	-45,5%
% des subventions des CL	9,9%	11,1%	13,1%	11,5%	8,9%	9,9%		
dont subv. du délégataire	8,5 M€	12,5 M€	9,8 M€	10,27 M€	5,12 M€	5,88 M€	-39,9%	-42,8%
% des subv. du délégataire	4,9%	5,3%	4,2%	4,8%	5,1%	4,4%		
Fonds propres investis	26,58 M€	33,13 M€	55,57 M€	38,43 M€	12,88 M€	13,79 M€	-75,2%	-64,1%
% des fonds propres	15,2%	14,1%	24,2%	18,0%	12,9%	10,3%		

III. Suivi des opération agréées de 2012 à 2018	Opérations abandonnées	Opérations en cours	Opérations livrées	Ensemble
Nombre de logements	746	2 435	4 739	7 920
(% / ensemble des logements agréés)	(9,4%)	(30,7%)	(59,8%)	(100%)

Source : mission (analyse des données de l'infocentre Sisal pour les logements agréés de 2017 à 2021, leurs coûts et financements, analyse de l'enquête DHUP/Alénium pour le suivi des opérations agréées de 2012 à 2018).

Avertissement : les logements destinés aux étudiants ont été classés jusqu'en 2019 parmi les logements ordinaires avant d'être reclassés comme résidences universitaires parmi les autres logements à partir de 2020. Ce changement affecte notamment l'évolution du coût moyen des logements ordinaires et des autres logements.

La production neuve comprend une forte majorité de logements réalisés en Vefa : 63 % sur la période 2017-2019 et 79 % en 2021 (52 % au niveau national). Selon les acteurs rencontrés par la mission, la majorité de la production provient des programmes d'aménagement de l'OIN de la Plaine du Var conduite par l'EPA Nice Ecovallée. Depuis 2020, les opérations d'usufruit locatif social contribueraient toutefois fortement à la production (plus de 20 %). Mais la métropole souhaite en limiter le développement dans la mesure où il ne s'agit pas de logements pérennes sociaux.

La répartition par produit prévue par la convention de délégation apparaît sensiblement respectée, sous réserve d'un déficit de PLUS en 2020 et 2021, qui a pour contrepartie de légers excédents de PLAI comme de PLS.

Les coûts de revient moyens des logements financés par la métropole Nice Côte d'Azur sont, de façon continue tout au long de la période, inférieurs à la moyenne nationale. Ils sont même en baisse sur les années 2020 et 2021, en contraste avec la tendance à la hausse observée au niveau national. Ce constat contraste avec le contexte des prix de marché élevés pratiqué sur le territoire. Il n'a toutefois pas été possible de l'expliquer dans le cadre de la mission. Le taux global de subvention qui s'applique à ces coûts de revient ressort, en revanche, supérieur à la moyenne nationale, du fait de la part élevée des subventions des collectivités territoriales. La métropole délégataire n'est à l'origine que de la moitié environ des subventions des collectivités.

Enfin, parmi les LLS agréés par la métropole Nice Côte d'Azur entre 2012 et 2018, 9,4 % ont fait l'objet d'un abandon ultérieur. Ce taux est inférieur à la moyenne nationale de 10,4 % mais supérieur à la valeur moyenne pour les métropoles.

3. Les perspectives

Pour l'année 2022, l'objectif de 1 721 LLS à produire dans le cadre de la délégation a été reconduit. Selon les informations recueillies par la mission à l'été 2022, les perspectives de réalisation laissent au mieux envisager une progression de la production aux environs de 1 400 LLS qui reste inférieure au niveau atteint avant la crise sanitaire. Les contraintes qui s'opposent à une accélération de la production sont : des gisements fonciers mobilisables au sein de l'OIN limités, l'appréhension de la population envers l'urbanisation et la densification, qui se traduit par une augmentation des recours et l'anticipation par les maires de ces oppositions. Il s'y ajoute la concurrence de la reconstitution de l'offre à financer par l'Anru qui va concerner les années à venir et le frein décidé par la métropole sur l'usufruit locatif social.

Au-delà de 2022, le futur PLH 2023/2028 en cours d'élaboration devrait, selon les informations recueillies par la mission à l'été 2022, reconduire les objectifs du PLH 2017-2022. Il est prévu dans ce cadre une réflexion sur la densité ainsi que la surélévation des immeubles existants (une étude va être lancée sur les potentialités dans le parc social et en toiture d'équipements publics).

III. Les conditions de l'accès au foncier et les outils disponibles pour développer l'offre de logements sociaux

Opérations d'aménagement : le PLU métropolitain approuvé en 2019 comprend 33 secteurs dotés d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) dont certaines – dans les zones urbanisées du littoral essentiellement - prévoient la construction de logements, y compris une quote-part de LLS. Le gisement potentiel de logements sociaux qui en résulte est pour l'essentiel situé dans les ZAC de l'OIN de la Plaine du Var et au nord-est de la ville de Nice.

Les dispositions réglementaires inscrites dans le PLU métropolitain pour stimuler la production de logements sociaux y compris en secteur diffus comprennent des secteurs et des emplacements réservés de mixité sociale. Ces secteurs de mixité sociale concernent 15 communes dont Nice, selon des modalités variables selon les territoires. Par exemple, sur la ville de Nice, le pourcentage de la surface à affecter au logement social est de 35 % de la surface totale affectée au logement dans le périmètre de l'OIN, ou 30 % en dehors de ce périmètre, et s'appliquent aux programmes comportant au moins 1 500 m² de surface de plancher affectée au logement. Les 131 emplacements réservés de mixités sociales (ERMS) sont répartis sur 16 communes pour une surface totale de terrain de plus de 700 000 m². Il est prescrit sur ces parcelles

que tout programme de construction de logement doit prévoir l'affectation d'un pourcentage de sa surface - qui peut atteindre 100 % - à la réalisation de logements sociaux.

Les obligations résultant d'une OAP, d'un secteur de mixité sociale ou d'un emplacement réservé se recoupent en partie. Lorsque les ERMS sont situés à l'intérieur du périmètre de mixité sociale ou d'une OAP sectorielle, ils permettent de prescrire un pourcentage de logements sociaux supérieur à celui applicable à l'ensemble du secteur.

En matière d'opérateur d'aménagement, la métropole s'appuie principalement sur l'EPA Ecovallée dont la compétence n'a toutefois pas été étendue au-delà du périmètre de l'OIN de la Plaine du Var. L'OPH de la métropole, dont la transformation en SEM est prévue, devrait évoluer en opérateur d'aménagement, par une filiale éventuellement.

La politique d'acquisition foncière de la métropole est essentiellement fondée sur les droits de préemption institués à son bénéfice par le PLU. Quelques acquisitions – amiables ou expropriations - ont été confiées à l'EPF PACA (cf. notamment une convention entre la ville de Nice, la métropole et l'EPF concernant le PNRQAD dans le centre de Nice).

Pour **encadrer l'action des promoteurs privés** qui jouent un rôle important dans le développement du logement social sur le territoire de la métropole, une charte de partenariat public / privé « Pour un cadre constructif en faveur du logement social durable » a été conclue en 2017 entre la métropoles, l'EPA Ecovallée, 15 Communes de la métropole assujetties à l'article 55 de la loi SRU, 31 Promoteurs et 16 Organismes HLM. Cette charte comporte notamment des engagements sur la qualité des logements, le plafonnement du prix de cession du foncier public pour le logement social et celui des prix de vente en Vefa. Ces engagements concernent tout le territoire de la métropole. Cette charte devrait être révisée en parallèle à l'approbation du futur PLH. Une charte pour la qualité de la production immobilière et la performance écologique des bâtiments a également été adopté en 2022 suite au rapport Girometti/ Leclercq⁶⁹.

Les bailleurs sociaux contribuant à la production sur le territoire comprennent en premier lieu l'office public de l'habitat de la métropole (Côte d'Azur Habitat) en cours de transformation en SEM et une SEM du département des Alpes-Maritimes (Habitat 06). Mais plusieurs groupes d'habitat social régionaux ou nationaux figurent également de façon significative dans la programmation des dernières années (ERILIA, 3F, ICF, UNICIL, Batigère).

L'agence d'urbanisme qui existait à l'échelle départementale a été dissoute. Une agence métropolitaine qui devrait être en charge des observatoires habitat et foncier est en cours de constitution.

IV. Le fonctionnement de la délégation de compétence

Les avenants annuels qui fixent les objectifs et les enveloppes de crédits sont validées par le bureau métropolitain qui se réunit tous les deux à trois mois. Il en est de même pour le financement des différentes opérations (attributions des subventions et garanties d'emprunts) dont l'agrément est subordonné à la délivrance du permis de construire. Les premiers agréments peuvent être délivrés à la fin de l'été. Des réflexions sont engagées pour simplifier le dispositif.

Les conditions et le barème des aides financières propres de la métropole résultent d'une délibération de janvier 2010 du conseil communautaire de l'ancienne communauté urbaine Nice Côte d'Azur qui continue à s'appliquer sans modification. La subvention attribuée par la Métropole Nice Côte d'Azur pour les opérations en PLAI et PLUS est calculée en référence à un montant forfaitaire au m² de surface utile (par exemple en construction neuve, 180 €/m² en PLAI et 150 €/m² en PLUS). La somme ainsi calculée peut être modulée dans la fourchette de 80 % à 110 % en construction neuve, ou 80 % à 120 % en acquisition-amélioration. Les subventions sont toutefois plafonnées à 8 % du prix de revient et soumise à la condition d'un investissement en fonds propres d'au moins 10 % (sauf cas particuliers). Le budget pour ces interventions est de l'ordre de 10 millions d'euros par an.

⁶⁹ Rapport de la mission sur la qualité du logement « Référentiel du logement de qualité » par Laurent Girometti et François Leclercq. Septembre 2021 ([lien](#))

La métropole garantit les emprunts pour les seules communes dont la population est inférieure à 5 000 habitants en déléguant, sauf PLAI adaptés, le contingent de réservation au maire.

Les services de la métropole ont la maîtrise complète de la programmation jusqu'à l'instruction, y compris des résidences spécifiques. La gestion des AE / CP reste lourde en gestion courante de la convention. La compensation intégrale de l'exonération de TFPB, inscrite dans la loi de finances 2022, est une réponse attendue par certains maires

La métropole rencontre deux fois par an l'ensemble des bailleurs sociaux et promoteurs privés. La métropole intervient enfin auprès des promoteurs privés pour accélérer les contrats de cession aux bailleurs sociaux en anticipant la fin de de gestion annuelle des agréments. La Dreal Paca anime, de son côté, un club réunissant les délégataires et les DDT(M). La délégation est inscrite par principe à l'ordre du jour de la réunion mensuelle entre le directeur de la DDTM et le directeur général des services techniques de la métropole. L'EPA anime régulièrement un comité élargi Métropole/Département et DDTM.

Annexe 3.8. Rennes Métropole

I. Le contexte de la Métropole

Avec 462 580 habitants sur le territoire de ses 43 communes (cf. tableau annexe 39), Rennes Métropole est la 12^e métropole française par la population. La ville de Rennes (222 485 habitants) concentre 48 % de la population de la métropole qui représente elle-même 42 % de la population du département d'Ille-et-Vilaine. La métropole gagne des habitants au rythme de 1,1 % par an (au lieu de 0,3 % au niveau national), du fait des soldes naturel et migratoire à parts sensiblement égales.

26 communes de la métropole (92 % de la population) sont classées en zone B1 au regard du degré de tension sur les marchés du logement. 12 communes (7 % de la population) sont en zone B2. 5 communes (7 400 habitants au total) sont en zone C.

Tableau annexe 39 : la dynamique démographique de la métropole rennaise

	Rennes Métropole	France entière
Population 2020	462 580	67 162 154
Taux d'évolution annuel 2014-2020	+1,1 %	+0,3 %
Evolution annuelle moyenne de la population 2013-2019 provenant :		
- du solde naturel	+0,58 %	+0,29 %
- du solde migratoire	+0,60 %	+0,06 %

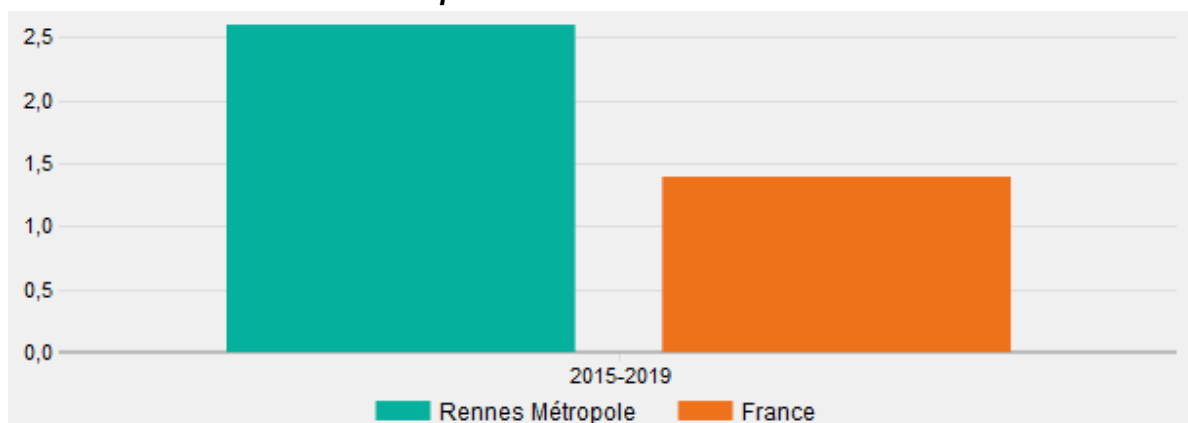
Source : INSEE (RP). Le territoire correspond au périmètre de l'EPCI en 2022

Tableau annexe 40 : la construction de logements sur le territoire de Rennes Métropole 2015-2019

Indicateurs	Rennes Métropole	France
Nombre de logements commencés (constructions neuves) (logements par an pour 1 000 habitants)	10,4 ▲	4,7
Surface moyenne des logements commencés (constructions neuves) (m ²)	73,2 ▼	79,7

Source : CGDD/SDES (Sitadel) d'après ANCT Observatoire des territoires

Graphique annexe 19 : le taux d'évolution annuel moyen du nombre de logements sociaux sur le territoire de Rennes Métropole 2015-2019



Source : CGDD/RPLS d'après ANCT Observatoire des territoires.

Sur ce territoire à la démographie dynamique, le rythme de la construction de logements est également élevé : 10,4 logements commencés pour 1 000 habitants, à comparer avec 4,7 en moyenne nationale (cf. tableau annexe 40). Il a de plus progressé dans la période la plus récente

avec une augmentation de près de 10 % des logements autorisés entre 2019 et 2021⁷⁰. Le parc de logements sociaux s'est également accru rapidement : +2,6 % par an sur le territoire métropolitain, à comparer avec 1,4 au niveau national. Cette progression a contribué à maintenir la pression de la demande en dessous de la moyenne nationale : 3,6 demandes de logement social non satisfaites pour une attribution à fin 2021 (4,4 en moyenne nationale)⁷¹.

II. La production de logements locatifs sociaux

1. Les objectifs

Le PLH 2015-2020 prévoyait la production de 4 000 logements de toutes catégories par an en moyenne, avec une montée en puissance en fonction des capacités de production des opérations d'aménagement : 3 600 de 2015 à 2017, puis 4 400 de 2018 à 2020. La part de LLS sur ce total dépend des territoires⁷²) et du niveau de respect de l'obligation de la loi SRU par la commune. Globalement, le PLH de Rennes Métropoles prescrivait la production d'environ 1 000 PLAI ou PLUS par an, complétés par 200 à 300 PLS.

La convention de délégation de compétence qui couvre la période 2015 à 2025 fixe – en se référant au PLH – l'objectif annuel moyen de LLS à produire de la façon suivante : 900 à 1000 PLAI ou PLUS (dont au moins un tiers en PLAI), 200 à 300 PLS « institutionnels » et 200 à 300 PLS « privés ». L'objectif 2016 était fixé dans la même convention en fonction des « crédits disponibles » à un total de 1366 LLS dont 309 PLAI, 607 PLUS et 450 PLS. L'objectif annuel 2021 a été fixé à 1 750 LLS.

2. Les résultats

La production effective de LLS sur la période 2017-2021, telle qu'elle apparaît dans la base Sisal, est synthétisée par le tableau annexe 41. Ses données peuvent être comparées avec les valeurs au niveau national synthétisées par le tableau annexe 17 (page 94 en tête de cette annexe 3). Il apparaît que le nombre de LLS produit sur le territoire de la métropole rennaise s'est maintenu à un niveau moyen de l'ordre de 1 400 par an sur l'ensemble de la période, sans tendance à la hausse ou à la baisse. Le niveau de l'année 2021 est légèrement supérieur à la moyenne des années 2017-2019 précédant la crise sanitaire. Il est proche des objectifs fixés tant par le PLH que la convention de délégation. Seule l'année 2019 marque un décrochage ponctuel avec 1 148 LLS agréés. Le nombre des PLAI et PLUS agréés en moyenne est de 904, soit la fourchette basse prévue par la convention de délégation de compétence. Il se répartit sensiblement à parité entre PLUS et PLAI, au lieu des 1/3 de PLAI, 2/3 de PLUS initialement prévus. Le nombre des PLS (477 en moyenne se situe globalement au-dessus de la moyenne de la fourchette envisagée initialement.

Parmi la production en neuf (99 % du total), la part des Vefa est tout au long de la période nettement minoritaire. Elle s'est toutefois accrue sur les années récentes (25 % en 2020 puis 31 % en 2021 au lieu de 17 % en moyenne sur la période 2017 à 2019). Les coûts de revient se situent nettement en dessous de la moyenne nationale et semblent avoir été protégés de la tendance à la hausse observée sur la plupart des territoires. Ils sont couverts pour près de 16 % en moyenne par des subventions, soit près du double du taux moyen au niveau national. Les subventions proviennent à près de 80 % de la métropole délégataires. Les fonds propres investis par les maîtres d'ouvrage ont sensiblement baissé, en proportion des coûts, sur la période. Avec 14 % de fonds propres investis en 2021, la métropole de Rennes se situe toutefois au niveau de la moyenne nationale.

Avec 1,5 % de logements dont la réalisation a été annulée après agrément sur les opérations des années 2012 à 2018, Rennes Métropole affiche enfin un des taux d'annulation les plus bas de l'ensemble des gestionnaires d'aides à la pierre.

⁷⁰ Source : CGDD Sitadel (cf. tableau complémentaire 1 de l'annexe 2).

⁷¹ Source : Système national d'enregistrement d'après ANCT Observatoire des territoires.

⁷² Le PLH distingue le cœur de métropole, les communes pôles, les communes des pôles de proximité soumises à la loi SRU et les communes de proximité non soumises à la loi SRU.

Tableau annexe 41 : synthèse statistique de la production de logement social sur le territoire de Rennes Métropole

I. Logements agréés	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Objectif 2021	Ecart / objectif 2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Nombre de LLS agréés	1338	1576	1148	1354	1402	1440	1750	-17,7%	+25,4%	+6,4%
dont neuf	1323	1569	1124	1339	1383	1438			+27,9%	+7,4%
% de neuf	98,9%	99,6%	97,9%	98,9%	98,6%	99,9%				
dont VEFA	245	211	218	225	343	446			+104,6%	+98,5%
% de VEFA / neuf	18,5%	13,4%	19,4%	16,8%	24,8%	31,0%				
% de PLAI	23,8%	31,5%	37,5%	30,7%	29,5%	39,1%				
% de PLUS	38,6%	34,3%	37,0%	36,5%	32,9%	24,6%				
% de PLS	37,5%	34,2%	25,4%	32,8%	37,6%	36,3%				
dont logements ordinaires	1169	1576	1123	1289	1313	1186			+5,6%	-8,0%
dont autres logements	169	0	25	65	89	254			+916,0%	+292,8%
% des autres logements	12,6%	0,0%	2,2%	4,8%	6,3%	17,6%				

II. Coûts et financements	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Coût total des LLS financés	171,3 M€	186,6 M€	163,1 M€	173,7 M€	175,7 M€	164,3 M€	+0,7%	-5,4%
dont logements ordinaires	147,7 M€	186,6 M€	161,5 M€	165,3 M€	165,9 M€	146,6 M€	-9,2%	-11,3%
dont autres logements	23,6 M€	0,0 M€	1,6 M€	8,4 M€	9,8 M€	17,8 M€	+996,9%	+110,8%
Coût moyen des LLS financés	128 034 €	118 399 €	142 099 €	128 271 €	125 337 €	114 120 €	-19,7%	-11,0%
dont logements ordinaires	126 322 €	118 399 €	143 821 €	128 174 €	126 362 €	123 593 €	-14,1%	-3,6%
dont autres logements	139 879 €	0 M€	64 732 €	130 195 €	110 218 €	69 890 €	+8,0%	-46,3%
Montant total des subventions	23,00 M€	32,52 M€	27,36 M€	27,63 M€	25,94 M€	27,76 M€	+1,5%	+0,5%
% des subventions/coût total	13,4%	17,4%	16,8%	15,9%	14,8%	16,9%		
dont subventions de l'Etat	2,51 M€	3,13 M€	3,77 M€	3,14 M€	3,59 M€	4,35 M€	+15,2%	+38,5%
% des subventions de l'Etat	1,5%	1,7%	2,3%	1,8%	2,0%	2,6%		
dont subventions des CL	20,39 M€	24,13 M€	23,50 M€	22,67 M€	21,76 M€	21,18 M€	-9,9%	-6,6%
% des subventions des CL	11,9%	12,9%	14,4%	13,1%	12,4%	12,9%		
dont subv. du délégataire	19,8 M€	22,8 M€	23,4 M€	22,04 M€	21,23 M€	20,90 M€	-10,7%	-5,2%
% des subv. du délégataire	11,6%	12,2%	14,4%	12,7%	12,1%	12,7%		
Fonds propres investis	32,07 M€	31,58 M€	23,47 M€	29,04 M€	25,22 M€	23,31 M€	-0,7%	-19,8%
% des fonds propres	18,7%	16,9%	14,4%	16,7%	14,4%	14,2%		

III. Suivi des opération agréées de 2012 à 2018	Opérations abandonnées	Opérations en cours	Opérations livrées	Ensemble
Nombre de logements	107	1 178	6 032	7 317
(% / ensemble des logements agréés)	(1,5%)	(16,1%)	(82,4%)	(100%)

Source : mission (analyse des données de l'infocentre Sisal pour les logements agréés de 2017 à 2021, leurs coûts et financements, analyse de l'enquête DHUP/Alénium pour le suivi des opérations agréées de 2012 à 2018).

Avertissement : les logements destinés aux étudiants ont été classés jusqu'en 2019 parmi les logements ordinaires avant d'être reclassés comme résidences universitaires parmi les autres logements à partir de 2020. Ce changement affecte notamment l'évolution du coût moyen des logements ordinaires et des autres logements.

3. Les perspectives

La convention 2016-2021 a été prorogée en 2022 avec l'objectif de produire 1 572 LLS dont 666 PLAI, 556 PLUS et 350 PLS.

Le futur PLH 2023/2028 – qui couvrira la même période que la nouvelle convention de délégation de compétence de l'Etat - pourrait prévoir un objectif de construction de logements de toutes catégories porté à 5 000 en moyenne, tout en réduisant la consommation foncière de moitié.

III. Les conditions de l'accès au foncier et les outils disponibles pour développer l'offre de logements sociaux

Les opérations d'aménagement : le territoire de Rennes Métropole comprend 99 ZAC, couvrant une superficie de 3 400 hectares, qui contribuent de façon importante à la production de logements (dans les 5 communes du « cœur de métropole », le PLH prévoyait 60 % de la production totale de logements issus des opérations d'aménagements, pour 40 % en diffus). Ces opérations d'aménagement sont portées par l'aménageur de la métropole, le groupe Territoires Rennes⁷³. Dans ces secteurs d'aménagement, les charges foncières sont cédées aux bailleurs sociaux, à un prix administré défini par le PLH en fonction des territoires, afin que ces bailleurs réalisent les logements en maîtrise d'ouvrage directe. L'EPF Bretagne intervient ponctuellement dans le cadre de conventions avec des communes. La métropole souhaiterait une évolution des conditions de portage de l'EPF avec notamment un allongement de la durée de portage.

La production de LLS en diffus provient essentiellement du secteur de mixité sociale instauré par le PLU qui prescrit aux promoteurs la réalisation d'une part de logements sociaux pour tout projet créant des surfaces d'habitation. Cette production en diffus qui tend à prendre plus d'importance sur la production totale, en particulier sur Rennes, repose sur des Vefa des promoteurs aux bailleurs sociaux.

Au-delà de la territorialisation du PLH, la production de logements, notamment sociaux, fait l'objet d'une véritable contractualisation entre la métropole et les communes. Le contrat conclut avec chaque commune porte tant sur le diffus que sur les secteurs d'aménagement et précise notamment les objectifs chiffrés de production, les implantations et la densité d'habitat prévue, ainsi que la part des logements locatifs sociaux. Il peut prévoir une contribution financière de la métropole pour la réalisation des équipements publics.

La production des logements sociaux repose essentiellement sur **quatre importants bailleurs sociaux** (les OPH métropolitain et départementaux ainsi que deux SA d'HLM) **avec lesquels la métropole a conclu des « contrats pluriannuels d'engagements »** qui comportent des engagements des bailleurs sur la quantité et la qualité des logements à produire ainsi que des engagements de la métropole sur l'accès au foncier et les conditions de financement des opérations (voir partie IV ci-dessous).

L'agence d'urbanisme de Rennes (AUDIAR) est chargée d'animer un observatoire du foncier et un observatoire de l'habitat.

IV. Le fonctionnement de la délégation de compétence

Rennes Métropole dispose d'une très longue expérience de la délégation de compétence de l'Etat, pour avoir expérimenté le dispositif dès 1995, avant qu'il soit institué officiellement par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Sa mise en œuvre donne en outre lieu à une concertation particulièrement développée entre les acteurs, à l'échelle de la région Bretagne, dans le cadre d'un club des délégataires réunissant délégataires et DDTM sous l'égide de la DREAL, ainsi qu'un club habitat et décentralisation réunissant les élus et les services des délégataires. Le dialogue direct avec la DREAL tend toutefois à priver d'une partie de leur intérêt les échanges avec la DDTM.

⁷³ Le groupe territoires Rennes recouvre une société d'économie mixte, deux sociétés publiques locales d'aménagement et un GIE gérant les moyens communs.

L'exécutif métropolitain dispose d'une délégation du conseil métropolitain lui permettant de signer les avenants annuels fixant objectifs et enveloppes de crédits. Dans ces conditions, les premiers agréments de l'année peuvent être délivrés à partir du mois de juin. Cette gestion reste toutefois lourde avec un ETP dédié à la seule gestion courante de la convention. Les services de la métropole ont la maîtrise complète de la programmation et de l'instruction des dossiers, y compris des résidences spécifiques. La programmation se fait dans un cadre pluriannuel cohérent avec la vie des opérations au regard duquel la programmation annuelle imposée par l'annualité budgétaire a un caractère artificiel.

Outre la garantie des emprunts (à 100 %), Rennes Métropole attribue deux types de subventions pour les opérations de logement social : une subvention pour surcharge foncière, d'une part, une subvention d'équilibre, d'autre part. La subvention d'équilibre est calculée de façon à permettre au maître d'ouvrage de reconstituer en 40 ans les fonds propres qu'il investit dans l'opération afin de préserver dans la durée les capacités financières des bailleurs que la réduction de loyer de solidarité (RLS) est venue amoindrir. Ce mode de calcul de l'aide a d'ailleurs conduit la collectivité à augmenter son niveau d'intervention, toutes choses égales par ailleurs, en proportion de la réduction des recettes prévisionnelles des opérations par la RLS.

Rennes Métropole a souhaité dissocier les décisions d'agrément et de financement au nom de l'Etat. L'agrément au nom de l'Etat intervient dans un premier temps sur la base d'un dossier comprenant le plan de financement prévisionnel et le permis de construire délivré. L'attribution des subventions de la métropole intervient ensuite, de façon à sécuriser le calcul de la subvention d'équilibre en prenant en compte le résultat des appels d'offre pour évaluer le coût de revient de l'investissement.

Rennes Métropoles apprécie positivement le dispositif de délégation de compétence qui lui confère davantage de leviers vis-à-vis des différents acteurs pour mettre en œuvre la politique du logement social définie dans le PLH.

Annexe 3.9. L'Eurométropole de Strasbourg

I. Le contexte de la Métropole

Avec 511 552 habitants en 2020 sur le territoire de ses 33 communes, Strasbourg est la 9^e métropole française par sa population. Cette population s'est accrue de 0,9 % par an entre 2014 et 2020 (+0,3 % au niveau national), du fait principalement du solde naturel (cf. tableau annexe 42). La ville de Strasbourg (290 576 habitants) concentre 60 % de la population de la métropole qui regroupe elle-même 45 % de la population du département du Bas-Rhin.

Tableau annexe 42 : la dynamique démographique de la métropole strasbourgeoise

	Eurométropole de Strasbourg	France entière
Population 2020	511 552	67 54
Taux d'évolution annuel 2014-2020	+0,9 %	+0,3 %
Evolution annuelle moyenne de la population 2013-2019 provenant :		
- du solde naturel	+0,56 %	+0,29 %
- du solde migratoire	+0,21 %	+0,06 %

Source : INSEE (RP). Le territoire correspond au périmètre de l'EPCI en 2022

27 communes de la métropole strasbourgeoise (99 % de la population) sont classées en zone B1 au regard du degré de tension sur les marchés du logement. 2 communes (2 600 habitants) sont en zone B2 et 4 communes (4 500 habitants) en zone C.

Avec 7,6 logements commencés pour 1 000 habitants (2015-2019), le rythme de la construction sur le territoire de la métropole strasbourgeoise est supérieur à la moyenne nationale (cf. tableau annexe 43). Sur la période plus récente 2019-2021, ce niveau de construction a été épargné par la baisse observée dans d'autres métropoles, avec au contraire une légère hausse (+4,2 %)74. Le nombre des logements dans le parc social a également progressé un peu plus vite de 2015 à 2019 que la moyenne nationale (cf. graphique annexe 20). La pression de la demande sur ce parc social reste toutefois un peu plus élevée qu'au niveau national (5,7 demandes non satisfaites en 2018 pour une attribution au lieu de 4,4)75.

Tableau annexe 43 : la construction de logements sur le territoire de l'eurométropole de Strasbourg 2015-2019

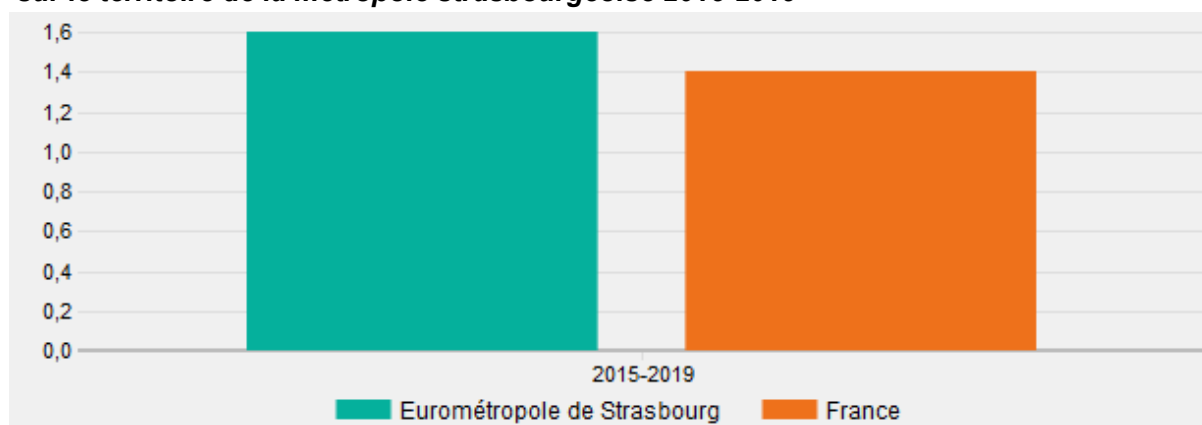
Indicateurs	Eurométropole de Strasbourg	France
Nombre de logements commencés (constructions neuves) (logements par an pour 1 000 habitants)	7,6 ▲	4,7
Surface moyenne des logements commencés (constructions neuves) (m ²)	68,2 ▼	79,7

Source : CGDD/SDES (Sitadel) d'après ANCT Observatoire des territoires

⁷⁴ Source CGDD Sitadel (voir le tableau complémentaire 1 de l'annexe 2).

⁷⁵ Source : Système national d'enregistrement d'après ANCT Observatoire des territoires.

Graphique annexe 20 : le taux d'évolution annuel moyen du nombre de logements sociaux sur le territoire de la métropole strasbourgeoise 2015-2019



Source : CGDD/RPLS d'après ANCT Observatoire des territoires.

II. La production de logements locatifs sociaux

1. Les objectifs

Lors de la signature de la convention de délégation de compétence pour la période 2016-2021, le PLUiH en vigueur, prévoyait la production de 6 600 LLS sur 6 ans (1 100 par an) dont 2 100 PLAI (350 par an), 3 600 PLUS (600 par an) et 900 PLS (150 par an). Sur cette base, les objectifs conventionnels ont été fixés à 1 100 LLS par an en construction neuve ou acquisition amélioration dont 330 PLAI, 660 PLUS et 110 PLS. L'objectif pour l'année 2021 a toutefois été ramené à 1 039 LLS.

2. Les résultats

La production effective de LLS sur la période 2017-2021, telle qu'elle apparaît dans la base Sisal, est synthétisée par le tableau annexe 44. Ses données peuvent être comparées avec les valeurs au niveau national synthétisées par le tableau annexe 17 (page 94 en tête de cette annexe 3). Sur l'ensemble de la période 2017-2021, l'objectif de la convention est atteint avec 511 LLS financés, soit 1 102 par an en moyenne. La structure par produit s'écarte sensiblement des objectifs initiaux, avec un déficit de PLUS (454 au lieu de 660) pour un excédent de PLS (286 au lieu de 110) et dans une moindre mesure de PLAI (362 au lieu de 330).

Ce résultat est atteint grâce à des réalisations supérieures à l'objectif conventionnel au cours des trois premières années (1 336 LLS par an en moyenne de 2017 à 2019) qui contrastent avec les deux années suivantes, marquées par une première baisse en dessous de 1 000 LLS en 2020, au moment de la crise sanitaire, suivie par un effondrement à 526 LLS en 2021, soit un écart de 52 % par rapport à l'objectif initial de 1 100 LLS (-49 % par rapport à l'objectif réduit retenu par l'avenant 2021). Par rapport à la production moyenne 2017-2021, le nombre des LLS financés en 2021 est en baisse de près de 61 %.

Dans un courrier du 22 février 2022 adressé à la ministre chargée du logement, la vice-présidente de la métropole strasbourgeoise impute la chute de la production à des dysfonctionnements dans le dispositif de délégation de compétence dont les effets se sont cumulés avec les facteurs nationaux que sont « *les contraintes économiques pesant sur les organismes HLM* » et la hausse des coûts de constructions et des coûts fonciers. Ces dysfonctionnements auraient pour origine des informations contradictoires provenant des différents services de l'Etat sur les conditions de financement qui auraient entraîné le report de trois opérations (FTM, PSH et pension de famille) pour un total de 266 logements à financer en PLAI ou équivalent.

Tableau annexe 44 : synthèse statistique de la production de logement social sur le territoire de la métropole strasbourgeoise

I. Logements agréés	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Objectif 2021	Ecart / objectif 2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Nombre de LLS agréés	1403	1372	1233	1336	977	526	1039	-49,4%	-57,3%	-60,6%
dont neuf	1184	1208	922	1105	807	381			-58,7%	-65,5%
% de neuf	84,4%	88,0%	74,8%	82,7%	82,6%	72,4%				
dont VEFA	653	660	486	600	237	195			-59,9%	-67,5%
% de VEFA / neuf	55,2%	54,6%	52,7%	54,3%	29,4%	51,2%				
% de PLAI	37,0%	40,7%	24,7%	34,5%	33,7%	18,6%				
% de PLUS	40,6%	43,4%	46,1%	43,2%	31,1%	44,7%				
% de PLS	22,5%	15,9%	29,3%	22,3%	35,2%	36,7%				
dont logements ordinaires	1194	1157	1074	1142	649	423			-60,6%	-62,9%
dont autres logements	209	215	159	194	328	103			-35,2%	-47,0%
% des autres logements	14,9%	15,7%	12,9%	14,5%	33,6%	19,6%				

II. Coûts et financements	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Coût total des LLS financés	160,2 M€	179,3 M€	171,6 M€	170,4 M€	117,2 M€	74,9 M€	-56,3%	-56,0%
dont logements ordinaires	147,2 M€	165,8 M€	151,0 M€	154,7 M€	95,7 M€	63,0 M€	-58,3%	-59,2%
dont autres logements	13,0 M€	13,4 M€	20,6 M€	15,7 M€	21,5 M€	11,9 M€	-42,3%	-24,3%
Coût moyen des LLS financés	114 181 €	130 673 €	139 174 €	127 515 €	119 947 €	142 422 €	+2,3%	+11,7%
dont logements ordinaires	123 299 €	143 340 €	140 619 €	135 500 €	147 401 €	149 052 €	+6,0%	+10,0%
dont autres logements	62 085 €	62 506 €	129 413 €	80 603 €	65 625 €	115 193 €	-11,0%	+42,9%
Montant total des subventions	10,53 M€	11,89 M€	8,51 M€	10,31 M€	7,86 M€	3,83 M€	-55,0%	-62,8%
% des subventions/coût total	6,6%	6,6%	5,0%	6,1%	6,7%	5,1%		
dont subventions de l'Etat	3,89 M€	4,25 M€	2,55 M€	3,56 M€	3,07 M€	0,90 M€	-64,8%	-74,8%
% des subventions de l'Etat	2,4%	2,4%	1,5%	2,1%	2,6%	1,2%		
dont subventions des CL	6,15 M€	7,58 M€	5,10 M€	6,28 M€	4,56 M€	2,45 M€	-51,9%	-60,9%
% des subventions des CL	3,8%	4,2%	3,0%	3,7%	3,9%	3,3%		
dont subv. du délégataire	6,1 M€	6,8 M€	4,5 M€	5,77 M€	3,81 M€	1,46 M€	-67,5%	-74,7%
% des subv. du délégataire	3,8%	3,8%	2,6%	3,4%	3,3%	1,9%		
Fonds propres investis	20,93 M€	31,80 M€	22,47 M€	25,07 M€	19,04 M€	11,61 M€	-48,3%	-53,7%
% des fonds propres	13,1%	17,7%	13,1%	14,7%	16,2%	15,5%		

III. Suivi des opération agréées de 2012 à 2018	Opérations abandonnées	Opérations en cours	Opérations livrées	Ensemble
Nombre de logements	774	1 428	5 831	8 033
(% / ensemble des logements agréés)	(9,6%)	(17,8%)	(72,6%)	(100%)

Source : mission (analyse des données de l'infocentre Sisal pour les logements agréés de 2017 à 2021, leurs coûts et financements, analyse de l'enquête DHUP/Alénium pour le suivi des opérations agréées de 2012 à 2018).

Avertissement : les logements destinés aux étudiants ont été classés jusqu'en 2019 parmi les logements ordinaires avant d'être reclassés comme résidences universitaires parmi les autres logements à partir de 2020. Ce changement affecte notamment l'évolution du coût moyen des logements ordinaires et des autres logements.

De 2017 à 2020, la production totale provient, à près de 83 % en moyenne, de la construction neuve pour 17 % d'acquisition-amélioration, soit une proportion d'acquisition-amélioration nettement supérieure à la moyenne nationale (11 %). Cette part d'acquisition-amélioration augmente fortement en 2021 à près de 28 %, l'effondrement de la production étant particulièrement accentué dans le neuf (-66 % au lieu de -37 % en acquisition-amélioration). Si on excepte l'année 2020 atypique, la part de la production en neuf réalisée en Vefa marque une légère tendance à la baisse pour atteindre 51 % en 2021, très proche du taux moyen au niveau national.

Le coût de revient des logements financés ressort légèrement inférieur à la moyenne nationale, de même que le taux global de subvention (de l'ordre de 6 % en moyenne au lieu de 8 à 9 % au niveau national). La part des fonds propres investis par les maîtres d'ouvrage se situe, avec environ 16 % en 2020/2021, au-dessus de la moyenne nationale de 14 %.

Avec 9,6 % de LLS dont la réalisation a été abandonnée parmi les opérations agréées de 2012 à 2018, le taux d'abandon ressort à un niveau inférieur mais proche de la moyenne nationale de 10,4 %.

3. Les perspectives

Le PLUiH en vigueur prévoit la construction de 3 000 logements neufs par an en moyenne dont 1 000 LLS⁷⁶. En ajoutant à cette production en neuf 150 logements en acquisition-amélioration, la nouvelle convention de délégation couvrant la période 2022 à 2027 retient un objectif de 1 150 LLS par an en moyenne (500 PLAI, 400 PLUS, 250 PLS). Toutefois, l'objectif de l'année 2022 a été fixé « en fonction des crédits disponibles » à 877 LLS (528 PLAI, 230 PLUS et 119 PLS).

La reconstitution de l'offre de logements pour les engagements Anru est de l'ordre de 2 300 logements. Elle a un impact important sur les opportunités foncières priorisées depuis 2019.

III. Les conditions de l'accès au foncier et les outils disponibles pour développer l'offre de logements sociaux

Alors que la métropole construisait précédemment ses nouveaux logements pour les 2/3 en extension urbaine, le PLUiH prend en compte un objectif de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. A ce titre, la construction à l'intérieur de l'enveloppe urbaine (reconversion des friches industrielles, commerciales ou militaires, opérations de rénovation urbaine et urbanisation d'espaces non bâtis situés dans le tissu urbain) est privilégiée. Il a ainsi été identifié de l'ordre de 610 hectares destinés à un développement urbain mixte (habitat, activités et services), permettant de satisfaire plus de 60 % des besoins de logements. En complément de ces capacités constructives au sein de l'enveloppe urbaine, il est identifié un besoin de 260 hectares en extension urbaine permettant d'accueillir 40 % des besoins en logement. Les densités les plus importantes sont attendues dans le cœur de la Métropole, pour diminuer progressivement dans le reste de l'espace métropolitain et les communes périurbaines, tout en étant modulées en fonction de divers éléments de contexte (la typologie du tissu urbain existant et le contexte paysager, la proximité d'une offre performante de transports en commun, la facilité de desserte pour les piétons et les cyclistes, le niveau d'équipement en commerces et services de proximité...).

Pour imposer la construction de LLS dans les opérations conduites par les promoteurs privés, 12 secteurs de mixité sociale ont été institués qui imposent de 25 % à 50 % de logements sociaux dans les programmes dépassant un seuil minimal ou les opérations d'aménagement d'ensemble. Il s'y ajoute 5 emplacements réservés de mixité sociale, pour une surface totale de 1,3 hectare, dans lesquelles la constructibilité doit être intégralement affectée au logement locatif social.

Les objectifs de production de logements, d'une part, et de logements sociaux, d'autre part, sont territorialisés par communes dans le PLUiH en fonction du potentiel foncier identifié, avec mention des opérations à engager en priorité. La part des LLS tient compte de la situation de la commune par rapport à l'obligation de la loi SRU.

⁷⁶ Il s'y ajoute 100 conventionnement Anah par an pour un total de 1 100 logements locatifs « sociaux ».

La métropole met à disposition des communes une ingénierie en matière d'aménagement et d'urbanisme, afin notamment de les aider à monter leurs propres opérations d'aménagement.

Une vingtaine de bailleurs sociaux interviennent sur le territoire de la métropole qui reste ouverte à l'accueil de nouveaux acteurs. La maîtrise d'ouvrage directe est privilégiée par rapport à la Vefa. Pour réguler les conditions de ces Vefa, l'Eurométropole de Strasbourg a signé une charte de la production en Vefa avec l'association territoriale des organismes HLM d'Alsace (Areal) qui pose des exigences qualitatives minimales et fixe un prix maximal de référence de 2 250 euros au m² (modulation possible dans la limite de 2 %). Des contrats d'engagement 2021/2026 ont été passés entre la métropole et chaque bailleur, comprenant des objectifs quantitatifs et qualitatifs.

La métropole renforce ses équipes foncières en vue de réviser sa stratégie foncière à moyen et long terme. Elle est adhérente à l'EPF d'Alsace qui a mis en place un fonds de minoration foncière afin de réduire la charge foncière ou immobilière à financer par les bailleurs sociaux. La minoration du prix de l'immeuble cédé est de 10 000 euros par logement en PLAI, 5 000 euros en PLUS et 2 500 euros en PLS.

IV. Le fonctionnement de la délégation de compétence

L'avenant annuel qui fixe en début d'année les objectifs et les enveloppes de crédit est signé suffisamment tôt pour permettre la reprise de la délivrance des agréments à partir du mois de juin. La métropole est pleinement responsable de la programmation et de l'instruction des dossiers jusqu'à la signature des agréments (convention de type 3). Elle prend toutefois l'initiative de réunions trimestrielles avec la DDT et la DDETS sur le projet social des opérations en structures collectives. La Dreal Grand Est anime par ailleurs un club réunissant les délégataires et les DDT.

Les crédits d'intervention du délégataire sont potentiellement de l'ordre de 6 millions d'euros. La métropole diffuse aux bailleurs une note actualisée sur ses modalités de financement des opérations. Elle garantit 100 % des emprunts des bailleurs, à l'exception de ceux contractés par Alsace Habitat, la société d'économie mixte de la collectivité d'Alsace.

Le délégataire est attaché à l'expertise que les services de l'Etat lui apportent sur des questions liées à l'interprétation des textes, et demandent une concertation continue et anticipée pour maintenir la cohérence des interventions au nom de l'Etat et du délégataire à l'horizon n+1 ou n+2. Toutefois, au regard de l'ancienneté des textes qui encadrent les opérations en structures collectives, un processus-type permettant d'articuler l'agrément délivré par le délégataire et la validation du projet social par l'Etat devrait être défini et porté à la connaissance de tous les bailleurs et futurs gestionnaires.

Les postes d'instructeurs donnent lieu à un turn-over important dont les inconvénients sont accentués par les conditions d'accès aux formations proposées par l'Etat après six mois de poste, ce qui reporte la charge de travail sur les instructeurs en place. En outre, le calibrage des postes en catégories B ne paraît pas suffisamment attractif. Les agents de la métropole saisissent l'application Galion de façon itérative. La refonte du système d'information (SIAL) est un point positif. La capacité des bailleurs à remplir et gérer les bases de données est un point de vigilance pour ne pas reporter la charge de travail sur le délégataire.

La métropole strasbourgeoise souhaiterait disposer de marges de manœuvre étendues dans le fonctionnement de la délégation : modulation des zonages, une liberté de gestion des enveloppes de crédits de l'Etat (report PLAI vers PLUS, démolition).

Annexe 3.10. La métropole de Toulouse

I. Le contexte de Toulouse Métropole

Avec 806 503 habitants en 2020, la métropole de Toulouse est la 6^e métropole française par sa population. Entre 2014 et 2020, cette population s'est accrue au taux moyen de 1,3 % par an (+0,3 % en moyenne nationale), tant du fait du solde migratoire que du solde naturel (cf. tableau annexe 45). 32 communes (99 % de la population métropolitaine) sont classées en zone B1 au regard du degré de tension sur les marchés du logement. Les 5 autres communes (7 500 habitants) sont en zone C.

Tableau annexe 45 : la dynamique démographique de la métropole toulousaine

	Toulouse Métropole	France entière
Population 2020	806 503	67 162 154
Variation annuelle moyenne 2014-2020	+1,3 %	+0,3 %
Evolution annuelle moyenne de la population 2013-2019 provenant :		
- du solde naturel	+0,73 %	+0,29 %
- du solde migratoire	+0,61 %	+0,06 %

Source : INSEE (RP). Le territoire correspond au périmètre de l'EPCI en 2022

Dans ce contexte de dynamisme démographique, la construction de logements s'est maintenue, sur la période 2015-2019 à un niveau 2,7 fois plus élevé qu'en moyenne nationale au regard de la population métropolitaine (cf. tableau annexe 46). Le nombre de logements autorisés a toutefois diminué de 22 % entre 2019 et 2021⁷⁷. Le parc de logements sociaux de la métropole toulousaine s'est également accru au taux moyen de 3,1 % entre 2015 et 2019, au lieu de 1,4 % en moyenne nationale (cf. graphique annexe 21). Avec un ratio de 3,8 demandes non satisfaites pour une attribution en 2018 (4,4 au niveau national), la pression de la demande sur le parc social est relativement modérée⁷⁸.

Tableau annexe 46 : la construction de logements sur le territoire de Toulouse Métropole 2015-2019

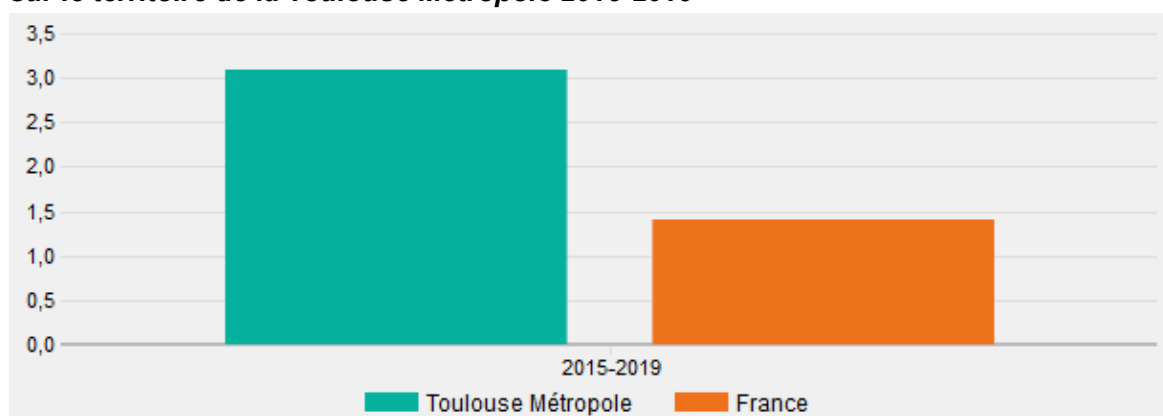
Indicateurs	Toulouse Métropole	France
Nombre de logements commencés (constructions neuves) (logements par an pour 1 000 habitants)	12,6 ▲	4,7
Surface moyenne des logements commencés (constructions neuves) (m²)	63,7 ▼	79,7

Source : CGDD/SDES (Sitadel) d'après ANCT Observatoire des territoires

⁷⁷ CGDD. Sitadel (voir tableau annexe complémentaire 1 de l'annexe 2).

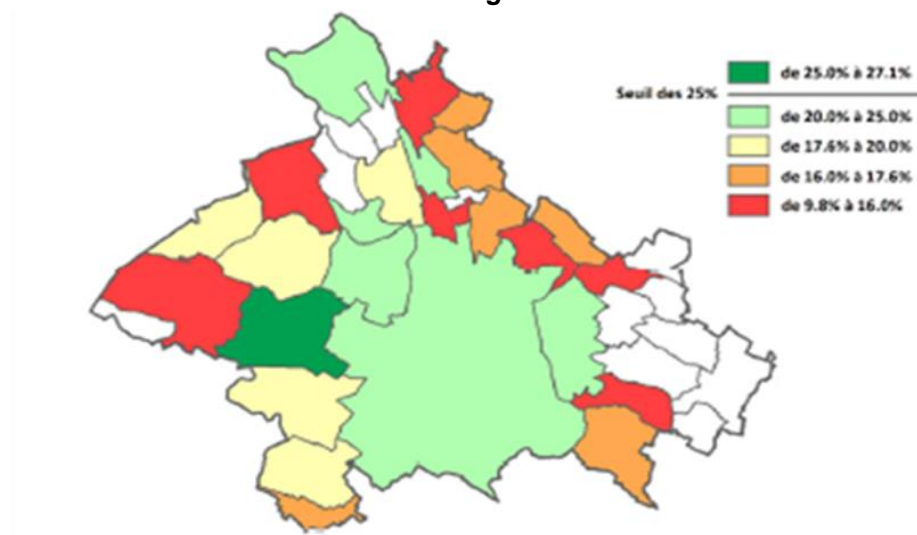
⁷⁸ Source : système national d'enregistrement d'après ANCT Observatoire des territoires.

Graphique annexe 21 : le taux d'évolution annuel moyen du nombre de logements sociaux sur le territoire de la Toulouse Métropole 2015-2019



Source : CGDD/RPLS d'après ANCT Observatoire des territoires.

Figure 1 : le taux de logements sociaux SRU au 1^{er} janvier 2021 pour les communes de plus de 3 500 habitants soumises à l'obligation d'un taux minimum



Source : inventaire SRU au 1^{er} janvier 2021.

II. La production de logements locatifs sociaux

1. Les objectifs

Le PLUiH de 2019 a fixé un objectif de production de 7 000 logements par an en moyenne dont 35 % de logements locatifs sociaux, soit 2 450 LLS, se répartissant entre 735 PLAI (30 %), 1 365 PLUS (56 %) et 35 PLS (14 %). Suite à l'annulation de ce PLUiH par le juge administratif, le conseil métropolitain a adopté en 2021 un pacte métropolitain reprenant les mêmes objectifs dans l'attente du nouveau PLUiH. L'objectif de production dans le cadre de la convention de délégation de compétence de l'Etat pour les années 2018 à 2023 a été fixé à 2 950 en 2021.

Tableau annexe 47 : synthèse statistique de la production de logement social sur le territoire de Toulouse Métropole

I. Logements agréés	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Objectif 2021	Ecart / objectif 2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Nombre de LLS agréés	4000	2948	3393	3447	2288	2047	2950	-30,6%	-39,7%	-40,6%
dont neuf	3839	2675	3234	3249	2196	1921			-40,6%	-40,9%
% de neuf	96,0%	90,7%	95,3%	94,3%	96,0%	93,8%				
dont VEFA	2672	1493	1854	2006	1241	1152			-37,9%	-42,6%
% de VEFA / neuf	69,6%	55,8%	57,3%	61,7%	56,5%	60,0%				
% de PLAI	29,2%	28,2%	28,0%	28,5%	32,6%	33,8%				
% de PLUS	50,3%	50,3%	42,9%	47,9%	40,5%	46,1%				
% de PLS	20,5%	21,5%	29,1%	23,6%	27,0%	20,1%				
dont logements ordinaires	3589	2655	3079	3108	1848	1616			-47,5%	-48,0%
dont autres logements	411	293	314	339	440	431			+37,3%	+27,0%
% des autres logements	10,3%	9,9%	9,3%	9,8%	19,2%	21,1%				

II. Coûts et financements	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Coût total des LLS financés	487,6 M€	374,9 M€	414,7 M€	425,7 M€	285,7 M€	251,6 M€	-39,3%	-40,9%
dont logements ordinaires	446,5 M€	348,0 M€	387,0 M€	393,8 M€	248,9 M€	226,0 M€	-41,6%	-42,6%
dont autres logements	41,1 M€	26,8 M€	27,8 M€	31,9 M€	36,8 M€	25,6 M€	-7,8%	-19,7%
Coût moyen des LLS financés	121 902 €	127 157 €	122 233 €	123 509 €	124 858 €	122 926 €	+0,6%	-0,5%
dont logements ordinaires	124 420 €	131 084 €	125 675 €	126 732 €	134 698 €	139 868 €	+11,3%	+10,4%
dont autres logements	99 916 €	91 572 €	88 481 €	93 987 €	83 534 €	59 402 €	-32,9%	-36,8%
Montant total des subventions	27,88 M€	22,62 M€	23,86 M€	24,79 M€	19,41 M€	19,07 M€	-20,1%	-23,1%
% des subventions/coût total	5,7%	6,0%	5,8%	5,8%	6,8%	7,6%		
dont subventions de l'Etat	8,87 M€	6,98 M€	7,42 M€	7,76 M€	6,36 M€	6,17 M€	-16,8%	-20,4%
% des subventions de l'Etat	1,8%	1,9%	1,8%	1,8%	2,2%	2,5%		
dont subventions des CL	19,01 M€	14,79 M€	16,07 M€	16,63 M€	11,78 M€	10,39 M€	-35,3%	-37,5%
% des subventions des CL	3,9%	3,9%	3,9%	3,9%	4,1%	4,1%		
dont subv. du délégataire	12,4 M€	9,9 M€	10,8 M€	11,01 M€	8,94 M€	8,02 M€	-25,7%	-27,2%
% des subv. du délégataire	2,5%	2,6%	2,6%	2,6%	3,1%	3,2%		
Fonds propres investis	64,72 M€	41,28 M€	58,15 M€	54,72 M€	53,58 M€	41,50 M€	-28,6%	-24,2%
% des fonds propres	13,3%	11,0%	14,0%	12,9%	18,8%	16,5%		

III. Suivi des opération agréées de 2012 à 2018	Opérations abandonnées	Opérations en cours	Opérations livrées	Ensemble
Nombre de logements	2 271	1 910	12 496	16 677
(% / ensemble des logements agréés)	(13,6%)	(11,5%)	(74,9%)	(100%)

Source : mission (analyse des données de l'infocentre Sisal pour les logements agréés de 2017 à 2021, leurs coûts et financements, analyse de l'enquête DHUP/Alénium pour le suivi des opérations agréées de 2012 à 2018).

Avertissement : les logements destinés aux étudiants ont été classés jusqu'en 2019 parmi les logements ordinaires avant d'être reclassés comme résidences universitaires parmi les autres logements à partir de 2020. Ce changement affecte notamment l'évolution du coût moyen des logements ordinaires et des autres logements.

2. Les résultats

La production effective de LLS sur la période 2017-2021, telle qu'elle apparaît dans la base Sisal, est synthétisée par le tableau annexe 47. Ses données peuvent être comparées avec les valeurs au niveau national synthétisées par le tableau annexe 17 (page 94 en tête de cette annexe 3). Sur les années 2017 à 2019, la production de la métropole toulousaine a atteint un niveau moyen de 3 447 LLS par an, très supérieur à l'objectif de 2 450, qui était peut-être trop bas au regard du dynamisme démographique de la métropole. Toutefois, la production a connu en 2020 une baisse qui s'est accentuée en 2021, à 2 047 LLS agréés, soit -41 % par rapport à la moyenne 2017-2019 et 31 % en dessous de l'objectif de la délégation de compétence. Cette baisse n'est pas due à l'annulation du PLUiH par le tribunal administratif qui a eu peu d'impact sur la production 2021.

L'acquisition-amélioration représentant moins de 6 % du total en moyenne, la production de LLS repose essentiellement sur le neuf, réalisé en moyenne à plus de 60 % en Vefa. Malgré la politique mise en place par la métropole (voir ci-dessous) pour privilégier la maîtrise d'ouvrage directe des bailleurs sociaux, cette part de Vefa est sensiblement supérieure à la moyenne nationale de 51 à 52 % en 2020 et 2021.

Le niveau des coûts de revient ainsi que la part totale des subventions, qui financent ces coûts, sont inférieurs aux niveaux moyens observés au niveau national. La part des subventions est, toutefois, en 2021, en augmentation à 7,6 %, au lieu de 5,8 % en moyenne sur la période 2017-2019. Cette hausse de 1,8 point provient pour moitié des subventions attribuées par des financeurs autres que l'Etat et les collectivités territoriales (notamment Action Logement). La part des fonds propres investis par les maîtres d'ouvrage est également en augmentation à 16,5 % en 2021, au lieu de 12,9 % en moyenne entre 2017 et 2019.

Le taux de 13,6 % de logements dans des opérations agréées entre 2012 et 2018 dont la réalisation a été abandonnée est nettement supérieur à la moyenne nationale de 10,4 %. Il s'agit du taux d'abandon le plus élevé parmi l'ensemble des métropoles délégataires.

3. Les perspectives

L'avenant 2022 à la convention de délégation fixe comme objectifs : 950 PLA-I, 1 260 PLUS et 570 PLS, soit 2780 LLS. En juillet 2022, la programmation, de l'ordre de 3 000 LLS, laissait penser qu'il pourrait être atteint. Les perspectives 2023 semblent en revanche d'autant plus incertaines que l'annulation du PLUiH a pour effet de réduire la constructibilité en revenant à la réglementation antérieure. Les incertitudes sont en outre accrues dans le cadre de l'élaboration en cours d'un nouveau PLUiH par l'obligation de répondre au motif d'annulation retenu par le juge.

En effet, le tribunal administratif et la cour administrative appel ont estimés, en premier lieu, que la consommation foncière passée a été surévaluée, ce qui a conduit à surestimer également les besoins fonciers futurs résultant des prévisions économiques et démographiques. En deuxième lieu, le juge considère que, contrairement aux objectifs affichés par le PLUiH (réduction de 10 %), ce plan ne conduisait pas à une moindre consommation d'espace pour l'avenir, mais au contraire à une progression de celle-ci. En troisième lieu, le juge a estimé que la méthodologie utilisée pour fixer les objectifs de consommation d'espace ne permettait pas de s'assurer de leur cohérence avec l'objectif retenu de modération. Dans ce contexte, une nouvelle réflexion sur la compatibilité entre les objectifs en matière d'habitat et de développement économique, d'une part, et la modération de la consommation d'espace, d'autre part, a été engagée.

III. Les conditions de l'accès au foncier et les outils disponibles pour développer l'offre de logements sociaux

Dans le cadre d'un projet de développement urbain à l'horizon 2030, le PLUiH annulé organisait la production future de logements sociaux sur la base d'un travail d'identification, commune par commune, des espaces mobilisables pour accueillir des logements dans de bonnes conditions. Ces ressources foncières ont été classées en trois catégories : le foncier maîtrisé par les collectivités publiques (ZAC et propriétés de personnes publiques diverses), le foncier dont l'aménagement est encadré (secteurs dotés d'orientations d'aménagement et de programmation, projets urbains partenariaux, emplacements réservés) et le foncier diffus.

Toulouse Métropole s'est en outre dotée d'une stratégie foncière destinée à permettre la réalisation d'au moins 1 200 LLS par an en maîtrise d'ouvrage directe des bailleurs sociaux dans des conditions d'accès au foncier compatibles avec la réalisation des opérations. Cette stratégie prévoit :

- 100 à 150 logements par an à produire sur du foncier acquis par l'EPF local Grand Toulouse (EPFL) en vue de cessions à prix décotés ou de baux emphytéotiques.

Il convient de noter que l'EPFL a fait l'objet en 2022 d'un rapport de la CRC d'Occitanie qui, tout en relevant son activité très soutenue et son action pertinente et efficace de portage foncier à court et moyen terme, s'interroge sur son périmètre restreint (trois intercommunalités dont Toulouse Métropole) qui ne couvre pas l'ensemble du territoire du Scot de l'agglomération toulousaine ce qui ne permet pas de définir et mettre en œuvre une stratégie mutualisée à l'échelon pertinent ;

- 300 à 350 logements par an à produire sur des lots cédés par la société d'économie mixte d'aménagement métropolitaine Oppidea dans des conditions permettant la réalisation des opérations en maîtrise d'ouvrage directe par les bailleurs sociaux ;
- Au moins 400 logements à réaliser, dans le cadre d'un contrat d'engagement entre l'USH et la métropole, sur du foncier issu d'une prospection directe par les bailleurs sociaux ou en densification du foncier dont ils sont déjà propriétaires ;
- Au moins 400 logements à réaliser sur des parcelles appartenant à des acteurs privés sur lesquelles le PLU prescrit la réalisation de LLS (secteurs et emplacements réservés de mixité sociale), en travaillant à la séparation des maîtrises d'ouvrage entre promoteurs privés et bailleurs sociaux.

Pour leurs acquisitions foncières auprès de propriétaires privés les bailleurs sociaux peuvent bénéficier de subventions du « fond de concours SRU » mis en place par la métropole à compter du 1er janvier 2019 (subventions forfaitaires maximales de 180 euros HT /m² en PLAI/PLUS et 140 euros HT /m² en PLS). Parallèlement à la mise en place de ce fond, la métropole a supprimé les minorations de charge foncière qu'elle consentait aux bailleurs sociaux auxquels elle revendait le foncier acquis par elle. Entre 2019 et janvier 2022, le fond de concours SRU a bénéficié à 7 opérations totalisant 79 logements dont 64 éligibles à l'aide.

La métropole a engagé une révision de cette stratégie foncière et prévoit la mise en place d'un observatoire du foncier.

La métropole toulousaine a conclu en 2015, avec les promoteurs actifs sur son territoire, une charte de la production en VEFA qui comporte des engagements sur la qualité des logements et une valeur cible pour les prix de cession aux bailleurs sociaux de 2 000€ / m² de SHAB avec des modulations selon le secteur géographique, le type de financement (PLAI/PLUS ou PLS) et la présence ou non d'un ascenseur en sous-sol.

Des contrats d'engagement 2021/2026, prévoyant des engagements quantitatifs et qualitatifs, ont été conclus entre la métropole et les différents groupes de bailleurs actifs sur son territoire. Il n'y a pas de répartition territoriale. Ensemble, ces bailleurs se déclarent en mesure de produire 3 000

LLS par an, compte tenu notamment des ressources provenant de la vente HLM.

IV. Le fonctionnement de la délégation de compétence

La signature par l'exécutif métropolitain des avenants annuels fixant les objectifs et les enveloppes de crédit nécessite – comme la convention de délégation initiale – une délibération du conseil métropolitain. Celle-ci intervient dans les semaines suivant l'avis du CRHH sur la répartition des crédits⁷⁹. Mais si l'avenant 2022 est signé en date du 31 mai – permettant de délivrer les premiers agréments en juin -, l'avenant 2021 est daté du 26 juillet, alors que le conseil métropolitain avait délibéré dès le 1^{er} avril. L'avenant de fin de gestion est quant à lui soumis à la délibération du bureau de la métropole.

La métropole est responsable de la programmation et de la signature des décisions d'agrément et de financement mais l'instruction des dossiers est assurée par la DDT pour le compte du délégataire (type 2). Le calendrier défini par la Dreal – qui prévoit la remontée par les bailleurs, en octobre/novembre n-1, de leur programmation prévisionnelle pour l'année n - est inapplicable compte tenu des saisies très partielles dans SPLS par les bailleurs, qui sont prioritairement mobilisés à cette date par le bouclage de la programmation de l'année n-1.

Le budget annuel mis en place par la collectivité pour attribuer des subventions aux maîtres d'ouvrage pour les opérations de LLS est de 11 millions d'euros en autorisations d'engagement.

⁷⁹ En 2021, le CRHH rend son avis le 4 mars, la délibération du conseil métropolitain intervient le 1er avril (4 semaines). En 2022, l'avis du CRHH est rendu le 9 mars, la délibération est votée le 24 mars (15 jours).

Annexe 3.11. Le conseil départemental de l'Ain

I. Le contexte du département de l'Ain

Le conseil départemental de l'Ain bénéficie depuis 2006 d'une délégation de compétence couvrant la totalité de son territoire qui comptait, en 2020, 657 856 habitants. Cette population s'est accrue entre 2014 et 2020 de 0,8 % par an (+0,3 % au niveau national), principalement de fait du solde migratoire (cf. tableau annexe 48).

Tableau annexe 48 : la dynamique démographique du département de l'Ain

	Département de l'Ain	France entière
Population 2020	657 856	67 162 154
Taux d'évolution annuel 2014-2020	+0,8 %	+0,3 %
Evolution annuelle moyenne de la population 2013-2019 provenant :		
- du solde naturel	+0,37 %	+0,29 %
- du solde migratoire	+0,80 %	+0,06 %

Source : INSEE (RP). Le territoire correspond au périmètre de l'EPCI en 2022

L'aire d'attraction de Bourg-en-Bresse, chef-lieu du département, regroupe 21,5 % de la population, en croissance de 0,6 % par an. Mais près de 43 % de la population de l'Ain réside dans une commune appartenant à l'aire d'attraction d'une grande métropole dont le centre est à l'extérieur du département : l'aire d'attraction de Lyon (25 % de la population de l'Ain) et celle de Genève-Annemasse (18 %). Les parties de ces deux aires d'attraction situées dans l'Ain sont également les plus dynamiques du département, avec une population en croissance de 2 % par an pour l'aire de Genève-Annemasse et 1,1 % pour l'aire d'attraction lyonnaise. De même, 6,1 % de la population de l'Ain (en croissance de 0,5 % par an) vit dans l'aire d'attraction de Mâcon, chef-lieu de la Saône-et-Loire⁸⁰.

Sur ces différents territoires, les marchés du logement sont soumis à des tensions d'intensité très variable dont le classement en fonction du zonage A, B, C donne une mesure. 12 communes regroupant 12 % de la population du département sont classées dans la zone A, la plus tendue. Toutes appartiennent à la communauté d'agglomération du pays de Gex et à l'aire d'attraction de Genève-Annemasse. 23 communes (11 % de la population de l'Ain), relèvent de la zone B1 (13 communes de la CA du Pays de Gex et 10 communes appartenant à l'aire d'attraction de Lyon). 39 communes (notamment Bourg-en-Bresse), regroupant 26 % de la population sont classées en zone B2. Enfin, 320 commune regroupant plus de 50% de la population sont classées en zone C.

Sur la période 2015-2019, le rythme de la construction de logements dans le département est légèrement supérieur à la moyenne nationale (cf. tableau annexe 49). Il s'est de plus accéléré dans la période plus récente avec des logements autorisés en hausse de 11 % de 2019 à 2021. La croissance du parc de logements sociaux est nettement plus dynamique qu'au niveau national, avec +2,2 % par an entre 2015 et 2019⁸¹ au lieu de +1,4 % (cf. graphique annexe 22). Avec un ratio de 2,4 demandes non satisfaites en 2018 pour une attribution dans le département (4,4 au niveau national), les tensions pour l'accès au logement social sont relativement modérées. Parmi les différents EPCI, le ratio le plus élevé est celui de la CA du Pays de Gex (4,1)⁸².

⁸⁰ Calculs mission d'après les données de l'INSEE (RP) sur le site de l'Observatoire des territoires de l'ANCT. La répartition de la population est celle de l'année 2019, les taux d'évolution annuels sont ceux de la période 2013-2019.

⁸¹ Source : CGDD Sitadel (voir tableau annexe complémentaire de l'annexe 2).

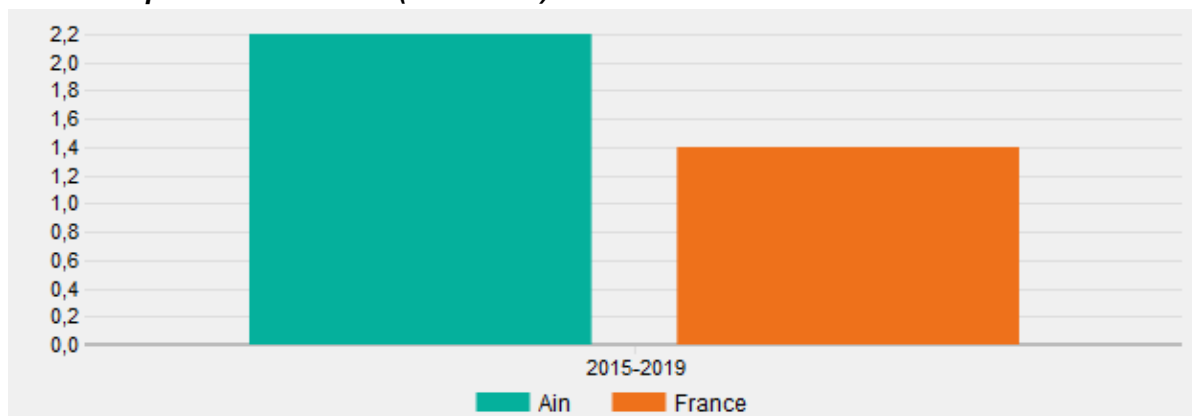
⁸² Source : système national d'enregistrement d'après ANCT Observatoire des territoires.

Tableau annexe 49 : la construction de logements dans le département de l'Ain (2015-2019)

Indicateurs	Ain	France
Nombre de logements commencés (constructions neuves) (logements par an pour 1 000 habitants)	4,9 ▲	4,7
Surface moyenne des logements commencés (constructions neuves) (m ²)	89,7 ▲	79,7

Source : CGDD/SDES (Sitadel) d'après ANCT Observatoire des territoires

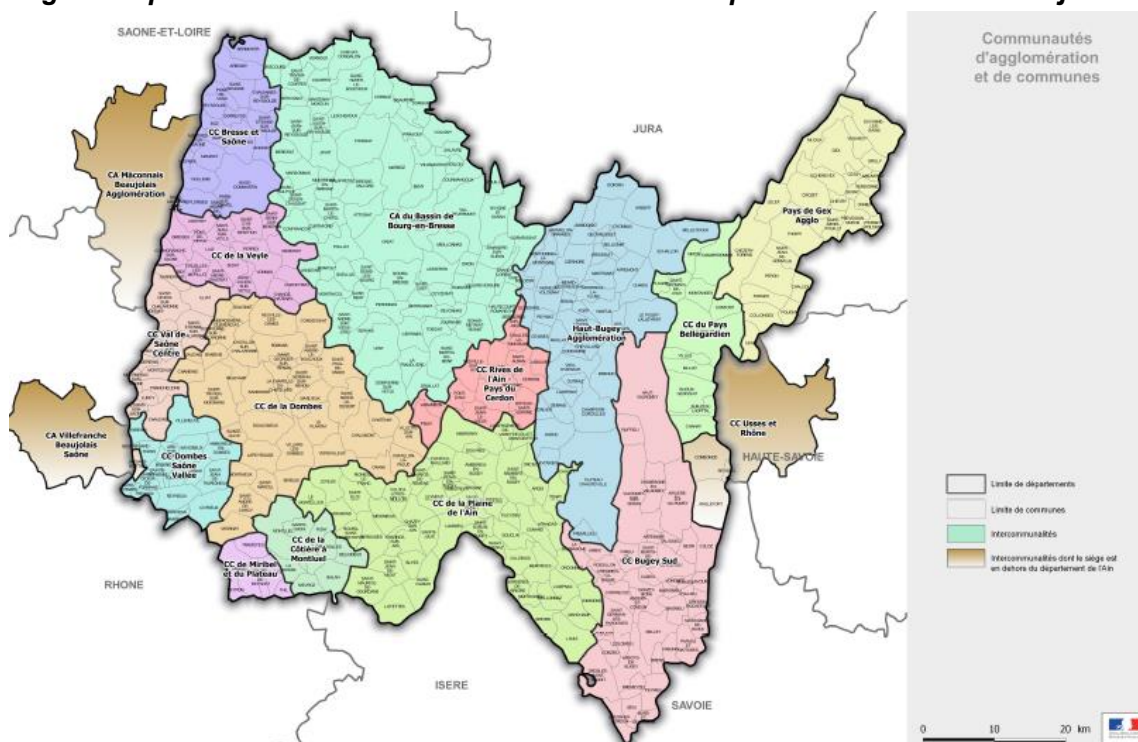
Graphique annexe 22 : le taux d'évolution annuel moyen du nombre de logements sociaux dans le département de l'Ain (2015-2019)



Source : CGDD/RPLS d'après ANCT Observatoire des territoires.

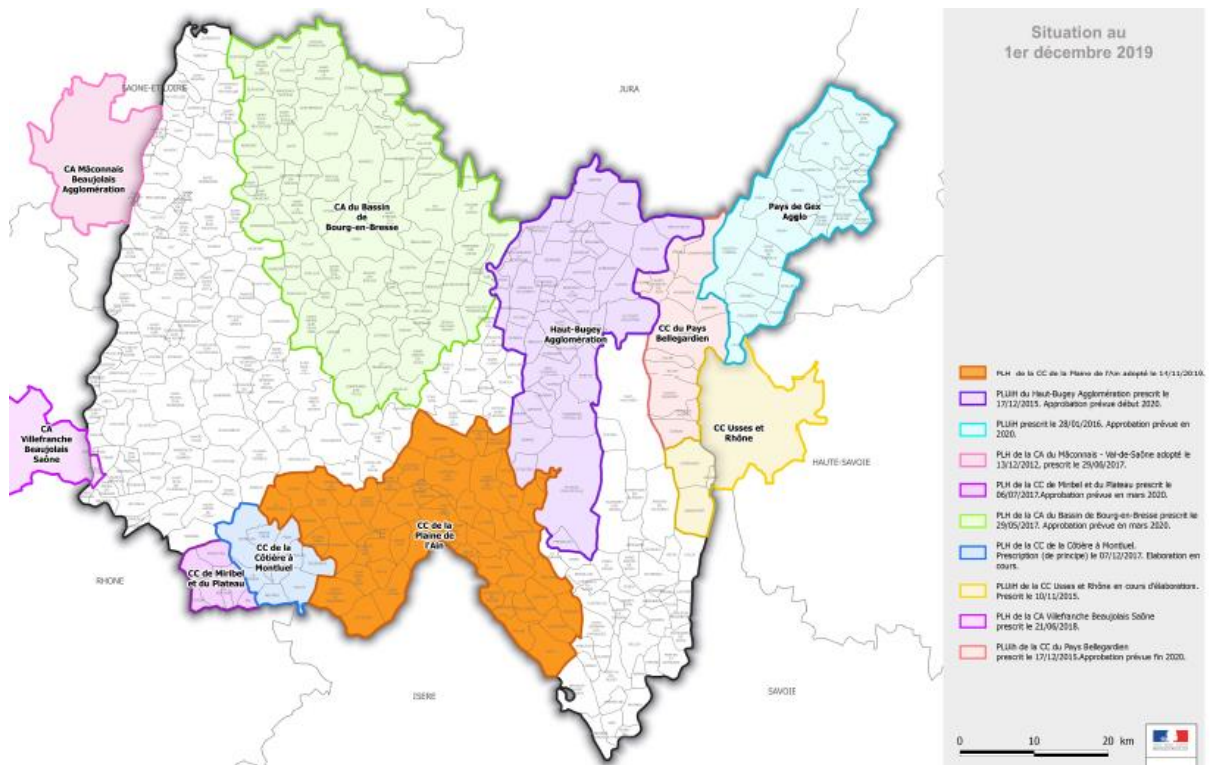
Il convient de noter que 9 communes de l'Ain sont déficitaires au regard de la loi SRU, dont 2 carencées et 2 exemptées. Le département compte trois projets Anru à Oyonnax-Bellignat, Bourg-en-Bresse et Ambérieu-en-Bugey. Bourg-en-Bresse, Oyonnax et Ambérieu-en-Bugey bénéficient du programme Action cœur de ville et 24 autres communes du programme Petites villes de demain.

Figure 2 : périmètre des intercommunalités dans le département de l'Ain au 1^{er} janvier 2019



Source : DDT de l'Ain

Figure 3 : le périmètre des PLH et PLUiH dans l'Ain au 1er décembre 2019



Source : DDT de l'Ain

Tableau annexe 50 : synthèse statistique de la production de logement social sur le territoire de la délégation du conseil départemental de l'Ain

I. Logements agréés	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Objectif 2021	Ecart / objectif 2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Nombre de LLS agréés	2051	1412	1125	1529	822	695	1100	-36,8%	-38,2%	-54,6%
dont neuf	1958	1347	1122	1476	812	656			-41,5%	-55,5%
% de neuf	95,5%	95,4%	99,7%	96,5%	98,8%	94,4%				
dont VEFA	1006	549	663	739	567	421			-36,5%	-43,1%
% de VEFA / neuf	51,4%	40,8%	59,1%	50,1%	69,8%	64,2%				
% de PLAI	16,8%	25,7%	28,1%	22,3%	34,1%	39,4%				
% de PLUS	29,7%	31,9%	45,7%	34,3%	46,1%	44,3%				
% de PLS	53,4%	42,4%	26,2%	43,4%	19,8%	16,3%				
dont logements ordinaires	1747	1018	1032	1266	774	645			-37,5%	-49,0%
dont autres logements	304	394	93	264	48	50			-46,2%	-81,0%
% des autres logements	14,8%	27,9%	8,3%	17,2%	5,8%	7,2%				

II. Coûts et financements	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Coût total des LLS financés	296,5 M€	210,5 M€	182,6 M€	229,9 M€	127,0 M€	106,4 M€	-41,7%	-53,7%
dont logements ordinaires	263,1 M€	166,4 M€	170,8 M€	200,1 M€	122,4 M€	102,7 M€	-39,9%	-48,7%
dont autres logements	33,4 M€	44,1 M€	11,8 M€	29,8 M€	4,5 M€	3,7 M€	-68,5%	-87,5%
Coût moyen des LLS financés	144 565 €	149 081 €	162 296 €	150 302 €	154 443 €	153 032 €	-5,7%	+1,8%
dont logements ordinaires	150 582 €	163 498 €	165 524 €	158 106 €	158 158 €	159 151 €	-3,9%	+0,7%
dont autres logements	109 985 €	111 832 €	126 476 €	112 844 €	94 533 €	74 099 €	-41,4%	-34,3%
Montant total des subventions	13,13 M€	13,04 M€	10,91 M€	12,36 M€	9,22 M€	6,58 M€	-39,6%	-46,7%
% des subventions/coût total	4,4%	6,2%	6,0%	5,4%	7,3%	6,2%		
dont subventions de l'Etat	2,73 M€	3,05 M€	2,74 M€	2,84 M€	2,56 M€	2,56 M€	-6,8%	-9,9%
% des subventions de l'Etat	0,9%	1,4%	1,5%	1,2%	2,0%	2,4%		
dont subventions des CL	10,26 M€	8,44 M€	6,77 M€	8,49 M€	4,27 M€	2,91 M€	-57,0%	-65,7%
% des subventions des CL	3,5%	4,0%	3,7%	3,7%	3,4%	2,7%		
dont subv. du délégataire	7,3 M€	7,2 M€	5,6 M€	6,70 M€	3,54 M€	2,59 M€	-53,7%	-61,3%
% des subv. du délégataire	2,4%	3,4%	3,1%	2,9%	2,8%	2,4%		
Fonds propres investis	34,36 M€	28,34 M€	27,09 M€	29,93 M€	18,87 M€	15,20 M€	-43,9%	-49,2%
% des fonds propres	11,6%	13,5%	14,8%	13,0%	14,9%	14,3%		

III. Suivi des opération agréées de 2012 à 2018	Opérations abandonnées	Opérations en cours	Opérations livrées	Ensemble
Nombre de logements	1 403	1 056	7 629	10 088
(% / ensemble des logements agréés)	(13,9%)	(10,5%)	(75,6%)	(100%)

Source : mission (analyse des données de l'infocentre Sisal pour les logements agréés de 2017 à 2021, leurs coûts et financements, analyse de l'enquête DHUP/Alénum pour le suivi des opérations agréées de 2012 à 2018).

Avertissement : les logements destinés aux étudiants ont été classés jusqu'en 2019 parmi les logements ordinaires avant d'être reclassés comme résidences universitaires parmi les autres logements à partir de 2020. Ce changement affecte notamment l'évolution du coût moyen des logements ordinaires et des autres logements.

II. La production de logements locatifs sociaux

1. Les objectifs

En continuité avec la période précédente, la convention de délégation de compétence pour les années 2018-2023 a fixé l'objectif de production à un total de 12 000 LLS en 6 ans, soit 2 000 par an en moyenne dont 500 PLAI (25 %), 750 PLUS (37,5 %) et 750 PLS (37,5%). La convention mentionne également à titre indicatif 50 PLAI adaptés (8,3 par an) en complément.

En pratique, les objectifs annuels sont toutefois fixés à des niveaux très inférieurs : 1 100 LLS en 2021 et 1 053 en 2022.

2. Les résultats

La production effective de LLS sur la période 2017-2021, telle qu'elle apparaît dans la base Sisal, est synthétisée par le tableau annexe 50. Ses données peuvent être comparées avec les valeurs au niveau national synthétisées par le tableau annexe 17 (page 94 en tête de cette annexe 3). Il apparaît une baisse continue, et très accentuée, de la production qui passe de 2 051 LLS agréés en 2017 à 695 en 2021. La baisse concerne plus particulièrement les logements PLS dont la part est ramenée de 53 % en 2017 à 15 % en 2021, alors que les parts de PLAI et PLUS progressent.

Ces évolutions traduisent en premier un double rééquilibrage conduit de façon volontariste par le délégataire qui a recentré la production, d'une part, sur les PLAI et PLUS, au détriment des PLS, peu adaptés à la demande sur ce territoire, et, d'autre part, en faveur des secteurs tendus, au détriment de la zone C. Ainsi, la zone C qui représentait 47 % des LLS financés en 2017 n'en représente plus que 16 % en 2021. Dans le même temps, la zone A voit sa part dans la production passer de 20 % en 2017 à 41 % en 2021. Le nombre de PLS financés en zone C est ramené de 534, en 2017, à 7, en 2021. La priorité donnée aux zones tendues n'a, toutefois, pas évité, dans les territoires en tension, une baisse de la production en valeur absolue entre 2017 et 2021 : de 413 à 287 LLS pour la zone A (-31 %) et de 276 à 116 LLS en zone B1 (-58 %).

La situation financière de l'un des deux bailleurs sociaux du département, la Semcoda, en procédure de redressement CGLLS, contribue également à expliquer la baisse de production globale. Ce bailleur, qui était en 2017 à l'origine de l'agrément de 907 LLS en 2007 a réduit progressivement sa production, jusqu'à n'agréer aucun logement en 2021. Dans le même temps, Dynacité (OPH de l'Ain) a également vu sa production reculer de 376 en 2017 à 185 en 2021. Les autres bailleurs sociaux n'ont globalement pas pris le relais de ces deux organismes. Le département note à cet égard que les opérations de regroupement prescrites par la loi ont fortement mobilisé l'énergie des organismes pendant deux ans. Enfin, l'encadrement par le département de la production en PLS pèse sur l'équilibre financier d'ensemble des opérations que ce financement permet d'améliorer.

Parmi la production en neuf – 94 à 99 % du total selon les années -, la part de Vefa a fluctué entre 42 % (2018) et 70 % (2020). Elle se situe en 2021 à 64 %, nettement au-dessus de la moyenne nationale (51 %). Le recours à la Vefa concerne plus fréquemment les zones tendues du département : 81 % de LLS produits en Vefa en zone A entre 2017 et 2021 et 75 % en zone B1, pour 45 % en zone B2 et 27 % en zone C. Le recentrage de la production sur les zones tendues a ainsi contribué à l'augmentation de la part réalisée en Vefa.

Les coûts de revient sont sensiblement supérieurs à la moyenne nationale. Leur hausse est alimentée notamment par la concurrence entre les promoteurs sur les charges foncières qui entraîne une éviction des bailleurs sociaux, en particulier sur les territoires les plus tendus. Mais la part des subventions qui financent ces coûts de revient ressort globalement inférieure de 2 à 3 points à la moyenne nationale. Les fonds propres investis par les bailleurs ressortent à 14 % du coût de revient, comme au niveau national.

Le taux de logements dont la réalisation a été abandonné après l'agrément initial par rapport au nombre de logements agréés de 2012 à 2018 est de 13,9 %, au-dessus du taux moyen de 10,4 %. Parmi les causes d'abandons, il est cité : le renoncement des élus, suite notamment à un

changement de majorité et le renoncement du bailleur lui-même en cas de surcoût imprévu (présence d'amiante non anticipée, découverte archéologique...). Les recours contentieux, peu fréquents en général, se concentrent dans les zones tendues.

3. Les perspectives

Avec 899 LLS programmés début septembre 2022, la programmation semble marquer une légère reprise. Mais, pour le conseil départemental, la situation reste incertaine compte tenu de la hausse des coûts fonciers et de construction, de la mise en œuvre de la RE 2020, de la hausse des taux du livret A et, à plus long terme, de l'entrée en vigueur des dispositions de la loi climat et résilience qui vont dans un premier temps imposer une diminution de moitié de l'artificialisation des sols à l'horizon 2030.

III. Les conditions de l'accès au foncier et les outils disponibles pour développer l'offre de logements sociaux

Le territoire de l'Ain est intégralement couvert par 9 Scot. Parmi les 14 EPCI du département⁸³, 3 sont dotées d'un PLH (dont l'agglomération de Bourg-en-Bresse), 2 d'un PLUiH (dont le Pays de Gex). Le plan départemental de l'habitat (PDH) 2018-2023 qui a vocation à mettre en cohérence ces documents ne comporte pas d'objectifs chiffrés de production de logements.

Les actions mises en place par le PDH prévoient d'apporter un soutien en ingénierie aux territoires pour leurs projets d'habitat, de favoriser la mise en place d'outils opérationnels pour l'aménagement et l'intervention foncière, de sensibiliser les décideurs, de faire évoluer les méthodes et les instances de programmation des logements et de révision des documents d'urbanisme et de « proposer l'évolution de certains outils financiers ». Ainsi, concernant le développement de l'offre de logement social, il est prévu d'« Affiner les objectifs de programmation à l'échelle intercommunale afin de répondre à l'enjeu d'équilibre territorial de la production » en faisant « évoluer le rôle des Conférences Logement pour renforcer le pilotage intercommunal des programmations locatives sociales » et en identifiant des indicateurs partagés pour définir les territoires prioritaires. Le conseil départemental a ainsi organisé en 2022 des conférences territoriales par EPCI en présence de l'Etat, des élus et des bailleurs sociaux.

Le PDH s'efforce également de répondre à la demande de régulation des Vefa émanant des territoires. Depuis 2015, le délégataire avait mis en place sur le territoire du Pays de Gex, à la demande de l'EPCI, un plafonnement des prix de cession en Vefa des promoteurs aux bailleurs sociaux. D'autres territoires s'interrogeant sur la mise en place d'une telle régulation, le PDH 2018-2023 a prévu de « partager les bonnes pratiques en matière du développement du logement social en Vefa ». Le PDH précise : « l'objectif poursuivi n'est pas de proposer de façon uniforme et unilatérale un règlement d'encadrement de la production de Vefa sur l'ensemble du territoire départemental mais de pouvoir s'assurer que l'ensemble des EPCI souhaitant superviser la production en Vefa puisse disposer de ressources méthodologiques et de retours d'expérience permettant de mettre en place des dispositions efficaces au titre de leur PLH. »

Le département n'ayant de compétences ni réglementaires, ni opérationnelles pour l'aménagement et l'urbanisme, la définition des actions opérationnelles, de l'identification du potentiel de construction nouvelle, à la réalisation d'acquisitions foncières et la mise en place d'opérations d'aménagement, en passant par la définition des règles d'urbanisme, relèvent essentiellement des EPCI. Certains PLU ou PLUiH prévoient effectivement des secteurs de mixité sociale ou dotés d'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) prescrivant la réalisation de LLS.

Le PDH a posé le diagnostic d'un développement insuffisant de l'aménagement dans le département : « Le retour d'expérience des collectivités souligne la difficulté d'appropriation et d'application des OAP. Plusieurs obstacles sont identifiés : des OAP trop précises ou trop peu ajustées aux réalités du terrain, une difficulté à intégrer une logique d'aménageur notamment sur la question des conditions de réalisation économiques des projets, des OAP trop nombreuses et

⁸³ Non compris 3 EPCI rattachés aux départements voisins du Rhône, de Savoie et de Saône-et-Loire dont le territoire comprend 5 communes du département de l'Ain.

sans visibilité sur la viabilité des projets. » Des aménageurs existent sur les territoires de Bourg-en-Bresse et du Pays-de-de-Gex mais leur action est peu développée. Pour lever ces obstacles au développement souhaité de l'aménagement, le PDH a engagé trois chantiers :

- analyser les causes de la faiblesse des pratiques d'aménagement sur le territoire des « grands pôles » du département et les leviers de développement de ces démarches ;
- engager à l'échelle départementale un travail de capitalisation des OAP produites dans le cadre des PLU et PLUi et à donner à voir auprès des territoires les bons exemples et les limites de certaines orientations ;
- mobiliser une ingénierie mutualisée en amont de la définition des OAP pour renforcer l'usage et la qualité des OAP sur les territoires, en accompagnant dans la durée les communes et EPCI dans la définition et la révision des PLU et en proposant aux collectivités un module d'ingénierie pouvant être activé par les territoires les moins bien dotés souhaitant travailler sur leurs projets d'OAP.

La politique d'acquisition foncière est peu développée sur le département et repose principalement sur l'intervention de l'EPF local de l'Ain qui couvre, depuis 2019, la totalité du département. Son plan pluriannuel d'investissement sur la période 2018–2022 prévoit 100 millions d'euros d'acquisitions foncières en 5 ans, dont 50 % pour le logement. A ce jour, le stock de foncier détenu par l'EPF de l'Ain autoriserait la réalisation d'environ 1 500 logements en mixité sociale.

Les bailleurs ayant des difficultés à réaliser des opérations d'ensemble en maîtrise d'ouvrage directe, la moitié des charges foncières cédées par l'EPF le sont à des promoteurs ou aménageurs privés, ce qui favorise le développement de la Vefa dans la production de logements sociaux. Dans ces situations, le prix de revente en Vefa est encadré par la promesse de vente précisant qu'il faut l'accord du bailleur sur le prix et les conditions de la revente au bailleur social ainsi que l'obtention de l'agrément. Pour les reventes directes à un bailleur social, l'EPF de l'Ain a mis en place, surtout dans les zones très tendues, des minorations foncières lorsque le prix de vente n'est pas supportable pour produire des LLS. Les minorations sont accentuées pour les communes en déficit de logements sociaux en cas de déficit foncier de l'opération. Des précautions sont prises pour éviter la surenchère foncière entre les bailleurs afin de stabiliser le marché et éviter « une concurrence sociale ».

Le département de l'Ain souffre de l'affaiblissement de plusieurs bailleurs sociaux qui contribuaient fortement dans le passé au développement du parc. La société départementale Semcoda qui a surproduit dans le passé des PLS (souvent issus de la transformation de PSLA) a aujourd'hui cessé de produire (voir ci-dessus). L'OPH départemental Dynacité a, en revanche, une situation financière plutôt saine mais a des difficultés à équilibrer les opérations en zone C et à produire en zones tendues. Le département a toutefois conclu avec son office un contrat partenarial spécifique de 5 ans pour compléter les aides de droit commun (15 millions d'euros sur 5 ans pour la construction neuve et la réhabilitation). L'OPH de Bourg-en-Bresse (Bourg Habitat) doit concentrer ses moyens sur le NPRU et la rénovation de son parc. Alliade Habitat, SA d'HLM du groupe Action Logement, a renforcé sa présence dans l'Ain depuis 2019, mais sa programmation est faible en 2022 (beaucoup de PC contestés).

L'observatoire départemental de l'Habitat de l'Ain dont la mise en place était prévue par le PDH 2018-2023 a été confié à l'ADIL, en partenariat avec la DDT et plusieurs EPCI.

IV. Le fonctionnement de la délégation de compétence

Les avenants annuels qui précisent les objectifs et les enveloppes de crédits sont soumis à la validation de la commission permanente du conseil départemental après l'avis du CRHH sur la répartition au niveau régional. Ainsi, en 2022, le CRHH a délivré son avis le 8 mars et la commission permanente a délibéré le 16 mai 2022. La signature finale peut toutefois attendre jusqu'au mois d'août, sans que cela ait de conséquences sur le lancement des opérations. Les avenants de fin de gestion ne sont pas une source de difficulté pour le parc social.

Le conseil départemental de l'Ain est responsable de la programmation, de l'instruction des dossiers et de la délivrance des décisions d'agrément et de financement (convention de délégation de type 3).

La programmation résulte de la remontée des bailleurs qui inscrivent leurs opérations après accord avec le maire. Les agréments sont délivrés après des échanges avec les EPCI à PLH qui s'assurent que les communes sont d'accord avec les opérations programmées. La communauté d'agglomération du Pays de Gex exige toutefois un permis de construire purgé du recours des tiers pour valider la programmation. Chaque mois, une réunion la commission permanente valide les agréments, subventions et garanties d'emprunts du département.

Le département, qui souhaite limiter ses engagements hors bilan, garantit de 0 à 80% des montants d'emprunts des bailleurs sociaux, en fonction du potentiel fiscal de la commune concernée par l'opération. Une garantie complémentaire de la commune ou l'EPCI est possible mais certaines communes ne souhaitent plus apporter ces garanties.

Les subventions du département sont attribuées sur la base d'un montant forfaitaire par logement. L'équilibre financier n'est pas pris en compte, ces subventions ayant un faible impact sur cet équilibre. Un encouragement financier est accordé pour les dépôts de dossier avant le 30 juin. Ces modalités d'intervention sont portées à la connaissance des acteurs lors des réunions de programmation qui se tiennent au premier semestre.

Une réflexion est engagée sur l'utilisation des marges locales dans la fixation des loyers plafonds, afin de prendre en compte l'impact de la RE 2020 et la hausse des coûts de revient en général ainsi que l'obsolescence du zonage 1, 2, 3 applicable au logement social. En effet, alors que le zonage A, B, C – qui prend mieux en compte le degré de tension sur les marchés du logement – répartit le territoire de l'Ain de la zone A à la zone C, le département est classé en zone 2 et 3 pour la réglementation du logement social (et les aides personnelles au logement).

Un suivi auprès des bailleurs est réalisé en continu pour déterminer les dates de demandes d'acomptes et de soldes.

Dans le bilan de la délégation de compétence 2012-2017, l'Etat relevait une insuffisance des moyens humains mobilisés par le délégataire qui s'était traduite notamment par un suivi insuffisant des versements de subventions aux bailleurs sociaux. La situation semble avoir été redressée depuis lors.

La chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes a adressé en décembre 2020 au département de l'Ain un rapport d'observations définitives sur sa gestion pour les années 2013 et suivantes. Ce rapport examine notamment la politique du logement du département et la délégation de compétence de l'Etat en s'appuyant sur le bilan 2012-2017. « *Au vu [de ce] bilan [...], la chambre relève [...] l'effort soutenu du département en matière de financement de logements sociaux, qui a permis le développement de logements destinés aux plus défavorisés, sans pour autant rééquilibrer l'offre de manière assez significative pour répondre des besoins sociaux croissants du territoire.* » La chambre, après avoir noté l'insuffisance des moyens humains et du suivi des paiements par le délégataire, faisait état de la réponse du département mentionnant le renfort de 1,5 ETP dans le service logement.

Annexe 3.12. Le conseil départemental de la Gironde

I. Le contexte du département de la Gironde

Le département de la Gironde dans son ensemble regroupe une population de 1 636 391 habitants (2020) qui s'est accrue au taux de 1,2 % par an entre 2014 et 2020 (cf. tableau annexe 51). Cette croissance provient principalement du solde migratoire.

Tableau annexe 51 : la dynamique démographique du département de la Gironde

	Département de Gironde	France entière
Population 2020	1 636 391	67 162 154
Taux d'évolution annuel 2014-2020	+1,2 %	+0,3 %
Evolution annuelle moyenne de la population 2013-2019 provenant :		
- du solde naturel	+0,27 %	+0,29 %
- du solde migratoire	+0,82 %	+0,06 %

Source : INSEE (RP). Le territoire correspond au périmètre de l'EPCI en 2022

La délégation de compétence de l'Etat couvre l'ensemble du territoire du département, à l'exception de la métropole bordelaise qui dispose de sa propre convention de délégation. Le territoire de délégation ainsi restreint rassemble 50 % de la population totale du département, en croissance de 1,15 % par an sur la période 2013-2019 (+1,38 % pour Bordeaux Métropole sur cette période). Un tiers de la population de ce territoire girondin hors métropole bordelaise appartient à l'aire d'attraction de Bordeaux. Au regard de la tension sur les marchés du logement, la population du territoire de délégation se situe pour 29 % dans la zone tendue B1, 13 % en zone B2 et 58 % en zone C.

La construction de logements sur l'ensemble du territoire girondin a atteint sur la période 2015-2019 le rythme de 9 logements commencés par an pour 1 000 habitants, soit près du double de la valeur de ce ratio au niveau national (cf. tableau annexe 52). Entre 2019 et 2021, les autorisations de construire ont baissés de 10 % sur le territoire de girondin hors métropole mais cette baisse est plus de deux fois inférieure à celle observée sur le territoire métropolitain (23 %).

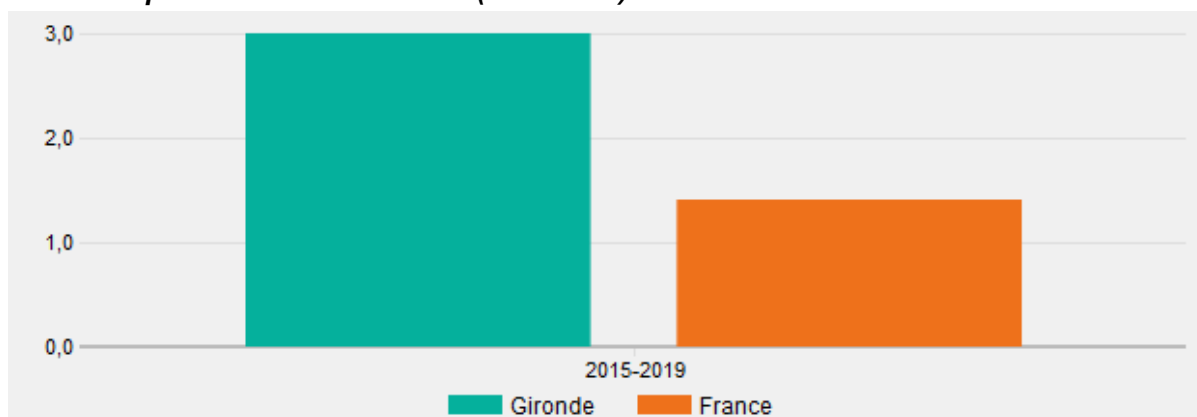
Tableau annexe 52 : la construction de logements dans le département de la Gironde (2015-2019)

Indicateurs	Gironde	France
Nombre de logements commencés (constructions neuves) (logements par an pour 1 000 habitants)	9,0 ▲	4,7
Surface moyenne des logements commencés (constructions neuves) (m²)	79,5	79,7

Source : CGDD/SDES (Sitadel) d'après ANCT Observatoire des territoires

Le parc de logements sociaux girondin s'est également accru rapidement entre 2015 et 2019 au taux de 3 % par an, soit plus du double du taux moyen national (cf. graphique annexe 23). Avec 5 demandes non traitées en 2018 pour une attribution sur l'ensemble du département (4,9 sur le territoire de la métropole), la pression de la demande de logements sociaux reste toutefois supérieure au ratio moyen national de 4,4 demandes pour une attribution.

Graphique annexe 23 : le taux d'évolution annuel moyen du nombre de logements sociaux dans le département de la Gironde (2015-2019)



Source : CGDD/RPLS d'après ANCT Observatoire des territoires.

II. La production de logements locatifs sociaux

1. Les objectifs

Le Plan départemental de l'Habitat (PDH) 2015-2020, élaboré dans le cadre d'une démarche « inter-scot » copilotée par l'Etat et le conseil départemental, a fixé un objectif global pour la production de LLS familiaux de 4 500 par an pour l'ensemble du département, se répartissant en 3 000 LLS familiaux sur le territoire de Bordeaux Métropole et 1 500 LLS familiaux sur le territoire de la délégation du conseil départemental. Il n'est pas affiché d'objectifs chiffrés concernant les différentes catégories de structures collectives (résidences étudiantes, résidences sociales,...).

La convention de délégation de compétence en cours pour la période 2020 à 2025, prévoit un objectif de 2 000 LLS par an de 2020 à 2022 (logements familiaux ou en structures collectives compris), puis 3 000 LLS de 2023 à 2025. Ces objectifs correspondent à la trajectoire nécessaire pour atteindre en 2025 les taux minimaux de logements sociaux prescrits par la loi SRU. L'objectif annuel 2021 a toutefois été fixé à 1 756 LLS.

2. Les résultats

La production effective de LLS sur la période 2017-2021, telle qu'elle apparaît dans la base Sisal, est synthétisée par le tableau annexe 53. Ses données peuvent être comparées avec les valeurs au niveau national synthétisées par le tableau annexe 17 (page 94 en tête de cette annexe 3).

Après une production moyenne de 1 835 LLS par an de 2017 à 2021, la production du délégataire a baissé de 40 % en 2020, à la faveur de la crise sanitaire, avant de rebondir en 2021 à 1 481 LLS. Ce niveau 2021 est en recul de 19 % par rapport à la moyenne 2017-2019 et se situe 16 % en-dessous de l'objectif de l'année. Au-delà de la crise sanitaire, le délégataire évoque une conséquence du cycle électoral. Le cycle précédent, débuté avec le renouvellement des exécutifs municipaux de 2014, avait débuté, de même, par de faibles réalisations, suivies en fin de cycle, en 2018/2019, par un dépassement des objectifs.

La baisse de production provient principalement de la zone tendue B1 dont la part dans la production totale est passée de 43 % en 2017 à 34 % en 2021. La part de la zone B2 a également régressé de 22 % à 17 %, tandis que celle de la zone C, la moins tendue, augmentait de 35 % à 49 %.

Parmi la production en neuf (de 93 % à 98 % du total selon les années), la part des Vefa a augmenté de 33 % en 2017 à 65 % en 2020 et 62 % en 2021. Cette augmentation de la part des Vefa concerne toutes les zones de tension mais elle est plus marquée dans les zones C et B2 qu'en zone B1.

Tableau annexe 53 : synthèse statistique de la production de logement social sur le territoire du conseil département de la Gironde

I. Logements agréés	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Objectif 2021	Ecart / objectif 2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Nombre de LLS agréés	1551	1972	1983	1835	1191	1481	1756	-15,7%	-25,3%	-19,3%
dont neuf	1482	1870	1900	1751	1166	1374			-27,7%	-21,5%
% de neuf	95,6%	94,8%	95,8%	95,4%	97,9%	92,8%				
dont VEFA	494	861	1063	806	753	857			-19,4%	+6,3%
% de VEFA / neuf	33,3%	46,0%	55,9%	46,0%	64,6%	62,4%				
% de PLAI	29,3%	33,7%	36,4%	33,5%	40,4%	34,9%				
% de PLUS	47,3%	59,8%	55,6%	54,8%	51,8%	46,2%				
% de PLS	23,3%	6,5%	8,0%	11,8%	7,8%	18,9%				
dont logements ordinaires	1112	1859	1794	1588	1191	1267			-29,4%	-20,2%
dont autres logements	439	113	189	247	0	214			+13,2%	-13,4%
% des autres logements	28,3%	5,7%	9,5%	13,5%	0,0%	14,4%				

II. Coûts et financements	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Coût total des LLS financés	185,0 M€	257,2 M€	264,9 M€	235,7 M€	167,0 M€	201,6 M€	-23,9%	-14,4%
dont logements ordinaires	139,4 M€	244,6 M€	243,8 M€	209,3 M€	167,0 M€	174,5 M€	-28,4%	-16,6%
dont autres logements	45,6 M€	12,6 M€	21,0 M€	26,4 M€	0,0 M€	27,1 M€	+28,8%	+2,6%
Coût moyen des LLS financés	119 275 €	130 405 €	133 576 €	128 412 €	140 219 €	136 143 €	+1,9%	+6,0%
dont logements ordinaires	125 322 €	131 568 €	135 925 €	131 751 €	140 219 €	137 753 €	+1,3%	+4,6%
dont autres logements	103 958 €	111 272 €	111 282 €	106 941 €		126 608 €	+13,8%	+18,4%
Montant total des subventions	18,30 M€	18,62 M€	20,03 M€	18,98 M€	11,41 M€	17,45 M€	-12,8%	-8,0%
% des subventions/coût total	9,9%	7,2%	7,6%	8,1%	6,8%	8,7%		
dont subventions de l'Etat	3,50 M€	4,69 M€	6,00 M€	4,73 M€	4,36 M€	3,92 M€	-34,7%	-17,2%
% des subventions de l'Etat	1,9%	1,8%	2,3%	2,0%	2,6%	1,9%		
dont subventions des CL	11,47 M€	13,27 M€	13,56 M€	12,76 M€	6,62 M€	11,24 M€	-17,1%	-12,0%
% des subventions des CL	6,2%	5,2%	5,1%	5,4%	4,0%	5,6%		
dont subv. du délégataire	10,4 M€	12,2 M€	12,5 M€	11,69 M€	6,16 M€	10,31 M€	-17,3%	-11,8%
% des subv. du délégataire	5,6%	4,7%	4,7%	5,0%	3,7%	5,1%		
Fonds propres investis	20,39 M€	32,67 M€	35,26 M€	29,44 M€	22,02 M€	27,45 M€	-22,2%	-6,8%
% des fonds propres	11,0%	12,7%	13,3%	12,5%	13,2%	13,6%		

III. Suivi des opération agréées de 2012 à 2018	Opérations abandonnées	Opérations en cours	Opérations livrées	Ensemble
Nombre de logements	698	2 726	3 988	7 412
(% / ensemble des logements agréés)	(9,4%)	(36,8%)	(53,8%)	(100%)

Source : mission (analyse des données de l'infocentre Sisal pour les logements agréés de 2017 à 2021, leurs coûts et financements, analyse de l'enquête DHUP/Alénium pour le suivi des opérations agréées de 2012 à 2018).

Avertissement : les logements destinés aux étudiants ont été classés jusqu'en 2019 parmi les logements ordinaires avant d'être reclassés comme résidences universitaires parmi les autres logements à partir de 2020. Ce changement affecte notamment l'évolution du coût moyen des logements ordinaires et des autres logements.

La part des PLAI a fluctué, selon les années, entre 29 % et 40 %, en général à un niveau supérieur à la moyenne nationale. Ces PLAI correspondent globalement, à plus de 90 %, à des logements ordinaires, la part des structures de types résidences sociales, FTM ou pensions de famille étant très minoritaire. Les fluctuations de la part de PLS traduisent de leur côté la présence plus ou moins importante dans la programmation de l'année des structures destinées aux étudiants et aux personnes âgées ou handicapées qui bénéficient de ce financement.

Il convient de noter que la production de LLS familiaux s'est située en moyenne à 1 588 logements entre 2017 et 2019, au-dessus de l'objectif de 1 500 résultant du PDH. Malgré la baisse globale de la production sur la période suivante, en 2021, le nombre des agréments de logements familiaux n'est que de 15,5 % inférieur au même objectif, bien en-dessous de l'écart observé sur la production globale.

Les coûts de revient des logements financés sont inférieurs à la moyenne nationale, de même que la part des subventions qui contribuent à financer ces coûts. La part des subventions attribuées par le délégataire (de l'ordre de 5 %) représente la quasi-totalité des aides attribuées par les collectivités territoriales dans leur ensemble.

Avec 9,4 % de logements dont la réalisation a été abandonnée après agrément de l'opération entre 2012 et 2018, le conseil départemental de la Gironde a un taux d'abandon inférieur de 1 point à la moyenne nationale tous gestionnaires des aides à la pierre confondus et nettement inférieur au taux moyen pour les départements délégataires (12,2 %). Le département signale toutefois un stock de 300 à 400 LLS agréés chaque année qui, sans être abandonnées, mettent beaucoup de temps à être réalisés et dont le suivi opérationnel est difficile. La part des logements agréés entre 2012 et 2018 qui étaient toujours en cours fin 2021/début 2022 atteint effectivement 37 % au lieu de 19 % en moyenne nationale (cf. tableau annexe 53).

3. Les perspectives

L'avenant annuel a fixé l'objectif de la délégation pour 2022 à 2003 LLS. L'état de la programmation début octobre 2022, laissait espérer une augmentation de la production par rapport à 2021 à un niveau de 1 800 à 1900 LLS inférieur à l'objectif de l'année. Le délégataire considère toutefois que l'objectif est trop élevé et demande une révision à la baisse. Il conteste également son affectation à 90% sur les seules communes SRU (soit 21 sur 500). Un nouveau PDH devrait être approuvé en 2023 après des ateliers territoriaux.

III. Les conditions de l'accès au foncier et les outils disponibles pour développer l'offre de logements sociaux

Le département de la Gironde est intégralement couvert par ses Scot. Une démarche inter-scot a été engagée sous l'égide du préfet et du conseil départemental afin de les coordonner. Le PDH se présente comme son volet habitat. Il est construit sur la base d'un diagnostic et de plans d'actions déclinés par grands territoires⁸⁴. L'objectif global de production de LLS familiaux mentionné ci-dessus est par exemple réparti selon cette maille.

Dans un contexte où « *les territoires n'en sont pas au même niveau de prise de conscience des enjeux habitat ou de capacité opérationnelle* » et « *n'expriment pas non plus les mêmes attentes* », le plan d'action vise, non à construire une stratégie unique à appliquer de façon uniforme, mais à partir de ce qui existe déjà dans les différents territoires en prenant appui sur les acteurs essentiels que sont les communes et les EPCI (« *la montée en gamme de leurs compétences et l'emboîtement croissant entre politique d'aménagement et politique du logement invitent à associer étroitement ces acteurs à la mise en œuvre du PDH* »).

⁸⁴ 6 grands territoires dont 2 dont les marchés du logement sont particulièrement en tension : l'aire métropolitaine (qui déborde le territoire de Bordeaux Métropole) ainsi que le Bassin d'Arcachon et le Val d'Eyre.

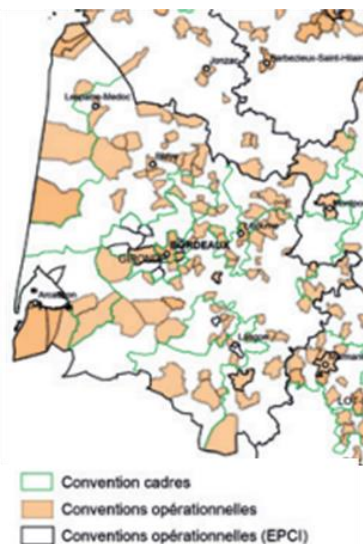
Ne disposant pas en propre de compétences réglementaires en matière d'urbanisme, et d'aménagement, ni d'outil opérationnel pour l'action foncière et l'aménagement, le conseil départemental intervient dans cette stratégie par l'animation et la mise en réseau des acteurs, l'apport d'ingénierie et en mettant la délégation de compétence des aides à la pierre dont il dispose au service des différentes stratégies territoriales.

Le soutien en ingénierie est apporté aux collectivités adhérentes par l'agence Gironde Ressources constituée par le département sous la forme d'un établissement public administratif qui, outre une équipe propre, peut mobiliser les services techniques du département et des partenaires externes, parmi lesquels l'EPF de Nouvelle Aquitaine, l'Agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine, le CAUE, l'Adil et l'OPH Gironde habitat. Pour favoriser l'élaboration de documents de PLH, PLU et PLUiH intégrant politique de l'habitat, politique foncière et aménagement, le département peut financer les études. Son action d'animation et de mise en réseau des acteurs favorise également la mise en place, en zone tendue, d'une politique foncière portée par les EPCI et les communes.

Le conseil départemental est en outre consulté lors des évolutions des documents d'urbanisme. Sur la base d'une analyse réalisée conjointement avec l'Etat, un avis est systématiquement émis après délibération de la commission permanente. Cet avis peut par exemple recommander la mise en place dans les PLU d'emplacements réservés de mixité sociale prescrivant la réalisation de LLS.

Le bilan du PDH de janvier 2021 faisait état de 6 PLH ou PLUiH exécutoires en 2020 ainsi que 7 PLH en cours d'élaboration. La volonté exprimée est de ne plus considérer le document d'urbanisme comme un document de limitation des droits à construire mais comme le moyen d'atteindre les objectifs, en vérifiant à terme l'optimisation des droits à construire. Mais le territoire de la délégation compte aujourd'hui peu d'opérations d'ensemble, reflet de formes d'urbanisation étalées le long d'axes et peu denses. Le conseil départemental demande la diffusion du LLS, sauf enclavement des communes. La question de la densité est sensible « culturellement » pour les girondins. Les nouveaux maires évoluent toutefois favorablement sur l'accueil des bailleurs sociaux en réponse à leurs besoins locaux. Le département développe des LLS communaux en faible nombre comme première approche sur des communes dépourvues de logements sociaux.

Figure 4 : les collectivités ayant conclu une convention avec l'EPF de Nouvelle Aquitaine dans le département de la Gironde (conventions actives au 1er avril 2022)



Source : EPF de Nouvelle Aquitaine. Rapport d'activité 2021.

En matière d'acquisition foncière, l'EPF de Nouvelle Aquitaine est très actif sur tout le territoire de délégation auprès des nombreuses collectivités avec lesquelles il a conclu une convention (cf. figure 4). Le département cède également du foncier lui appartenant provenant de son domaine public routier ou, plus exceptionnellement, des collèges.

Le département ne plafonne pas aujourd'hui les prix des cessions en Vefa lors de l'agrément des opérations de LLS. Suite à une forte demande des bailleurs sociaux, le sujet va toutefois être ouvert en 2023, en capitalisant sur l'expérience de Bordeaux Métropole et la démarche engagée par le département des Landes (dans le cadre d'une convention avec les bailleurs sociaux et les promoteurs privés conclue en 2021), et en étant vigilant sur les effets pervers possibles.

Quatre bailleurs sociaux sont à l'origine de 69 % des LLS agréés par le conseil départemental de la Gironde entre 2017 et 2021 : l'OPH départemental (26 %) et trois SA d'HLM du groupe Action Logement, Claisienne (16 %), Domofrance (15 %) et Immobilière Atlantic Aménagement (groupe I3F, 12 %). Le département n'a pas conclu de contrat avec ces bailleurs ni avec. Une convention avec Action Logement est toutefois en cours de finalisation.

IV. Le fonctionnement de la délégation de compétence

Le président du conseil départemental dispose d'une délégation pour signer les avenants annuels à la convention de délégation fixant les objectifs et les enveloppes de crédits. La signature n'intervient toutefois qu'en juillet/août. Ainsi, l'avenant 2022 n'a été signé qu'en date du 31 août alors que le CRHH avait formulé son avis sur la répartition des objectifs et des crédits au niveau régional dès le 3 mars.

Le conseil départemental est responsable de la programmation, de l'instruction des dossiers et de la signature des décisions d'agrément et de financement (délégation de type 3). Cette compétence concerne les logements ordinaires comme les résidences spécifiques (projets « structures»). Les projets sociaux de ces derniers projets sont examinés dans des comités de pilotage mis en place par les bailleurs sociaux ou les futurs gestionnaires. L'agrément peut être délivré avant l'approbation du projet social. L'agrément des opérations au nom de l'Etat n'est pas conditionné à la délivrance du permis de construire. Toutefois, la commission permanente délibère sur la subvention propre du conseil départemental sur la base du permis de construire purgé.

L'animation des bailleurs est réalisée par la conférence départementale HLM deux fois par an. Il existe également des réunions dédiées à des questions techniques telle que, par exemple, en 2022, l'évolution des marges locales pour la fixation des loyers plafonds. Les modalités de financement des opérations sont actualisées et diffusées au cours du premier semestre, lors de la conférence départementale HLM, puis de réunions bilatérales très régulières.

Les subventions attribuées par le conseil départemental comportent des majorations en fonction des priorités de ses politiques sociales ou territoriales : personnes en insertion, personnes handicapées, jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance, habitat participatif / inclusif, logement des saisonniers, villes d'équilibre définies dans le PDH qui sont en général reconnues comme Petites villes de demain... Face à l'explosion des coûts de revient, le délégataire conserve une capacité de financement pour assurer le bouclage financier d'opérations exceptionnelles et prioritaires.

Depuis 2006, le département a de plus initié une démarche baptisée Fabriqu'Cœur afin de « *permettre dans un cadre expérimental, la réalisation d'opérations de logement social innovantes qui pourront être transposées ou généralisées et valider des critères de faisabilité et de durabilité.* ». Ce label dispose d'une enveloppe distincte de 2 millions d'euros qui est répartie à parts égales entre la métropole et le reste du département.

Outre les subventions, le département apporte sa garantie sur les emprunts contractés par les bailleurs, en contrepartie d'un contingent de réservations de 20 % des logements financés. Ce contingent est géré par le conseil départemental.

Le travail avec la DDTM et la Dreal se fait en bonne intelligence, le département mettant en œuvre les politiques de l'Etat tout en articulant son action de délégataire avec ses compétences propres. L'association des délégataires plus en amont de la répartition des enveloppes financières serait appréciée. Un club des délégataires animé par la Dreal a fonctionné jusqu'à la crise sanitaire. Le conseil départemental de la Gironde apprécierait qu'il soit relancé, d'autant que les départements

ne bénéficient pas du réseau mis en place par Intercommunalité de France au bénéfice des EPCI délégataires, et que l'Assemblée des départements de France n'en a pas créé pour les départements délégataires.

La refonte du futur système d'information mis en place par l'Etat ne soulève pas de questions. L'application Galion et l'infocentre Sisal qui lui est associé sont des bons outils qui nécessitent des formations régulières. Toutefois, le calcul des loyers, la convention APL, l'usage des outils numériques posent des questions complexes et techniques, hors de toute considération financière, auxquels les services départementaux et régionaux de l'Etat ne sont plus capables de répondre. Ces questions nécessitent donc d'interroger directement la DHUP. Du point de vue du délégataire, l'organisation de l'Etat à trois niveaux pourrait être questionnée en vue de réduire le nombre d'interlocuteurs.

Annexe 3.13. Le conseil départemental de Meurthe-et-Moselle

I. Le contexte du département de Meurthe-et-Moselle

Le département de Meurthe-et-Moselle comptait 732 090 habitants en 2020. Cette population est restée stable sur la période 2014-2019 alors que la population de la France augmentait de 0,3% par an. Cette stabilité correspond à un taux migratoire négatif qui compense un solde naturel réduit (tableau annexe 54). 69 % de cette population vit dans une commune appartenant à l'aire d'attraction de Nancy.

Tableau annexe 54 : la dynamique démographique du département de Meurthe-et-Moselle

	Département de Meurthe-et-Moselle	France entière
Population 2020	732 090	67 162 154
Variation annuelle moyenne 2014-2020	0,0 %	+0,3 %
Evolution annuelle moyenne de la population 2013-2019 provenant :		
- du solde naturel	+0,17 %	+0,29 %
- du solde migratoire	-0,27 %	+0,06 %

Source : INSEE (RP). Le territoire correspond au périmètre de l'EPCI en 2022

Le territoire de la délégation du conseil départemental de Meurthe-et-Moselle couvre le territoire du département, à l'exception des communes de Nancy Métropole et de la communauté de communes du Bassin de Pompey qui disposent de leurs délégations propres. Ce territoire de délégation comptait une population de 435 638 habitants en 2019 dont 47 % dans l'aire d'attraction de Nancy, 11 % dans celle de Longwy et 9 % dans celle de Luxembourg. Entre 2013 et 2019, cette population a légèrement décliné au taux de 0,03 % par an⁸⁵. Du point de vue de la tension sur les marchés du logement, la population vivant dans le territoire de délégation du département de Meurthe-et-Moselle se situe dans les deux zones les moins tendues : 47,5 % en zone B2 et 52,5 % en zone C. Les 21 communes du département soumises aux obligations de la loi SRU ne sont pas situées sur le territoire de la délégation du conseil départemental.

Avec 2,5 logements commencés par an pour 1 000 habitants entre 2015 et 2019, le niveau de la construction dans l'ensemble du département de Meurthe-et-Moselle a été sensiblement inférieur à la moyenne nationale de 4,7 logements commencés pour 1 000 habitants (cf. tableau annexe 55). Le nombre de logements autorisés s'est toutefois redressé entre 2019 et 2021 sur le territoire de délégation (+12 %) alors qu'il baissait sur le reste du département, tant pour la métropole Nancéenne (-20 %) que pour le Bassin de Pompey (-41 %). Comme la construction de logements, le parc de logements sociaux a progressé plus lentement dans le département de Meurthe et Moselle qu'au niveau national (cf. graphique annexe 24).

La tension pour accéder au logement social est également nettement inférieure à la moyenne, tant au niveau de l'ensemble du département (2,3 demandes non satisfaites pour une attribution en 2018 au lieu de 4,4 au niveau national) que pour la métropole du Grand Nancy (2,4) et la communauté de communes du Bassin de Pompey (1,8).

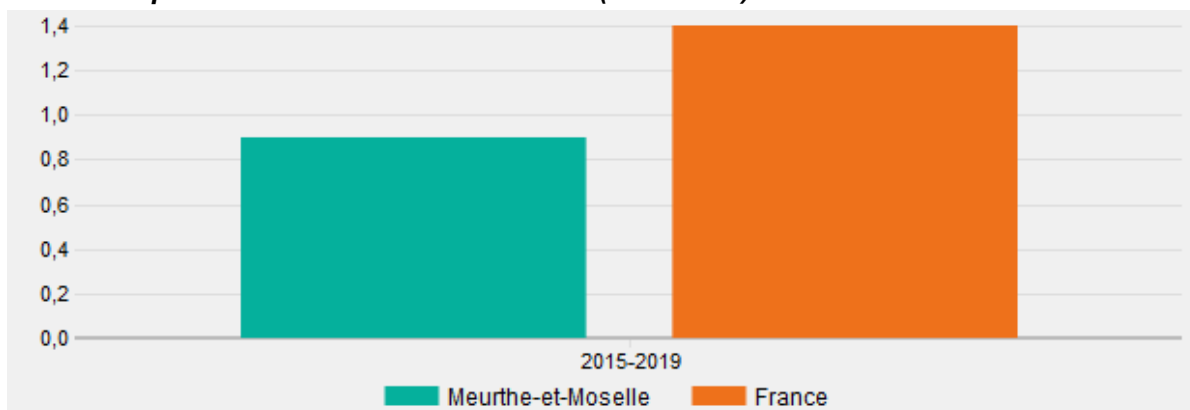
⁸⁵ Source : Insee (RP) d'après les bases de données de ANCT Observatoire des territoires, calcul par la mission.

Tableau annexe 55 : la construction de logements dans le département de Meurthe-et-Moselle (2015-2019)

Indicateurs	Meurthe-et-Moselle	France
<u>Nombre de logements commencés (constructions neuves) (logements par an pour 1 000 habitants)</u>	2,5 ▼	4,7
<u>Surface moyenne des logements commencés (constructions neuves) (m²)</u>	81,4 ▲	79,7

Source : CGDD/SDES (Sitadel) d'après ANCT Observatoire des territoires

Graphique annexe 24 : le taux d'évolution annuel moyen du nombre de logements sociaux dans le département de Meurthe-et-Moselle (2015-2019)



Source : CGDD/RPLS d'après ANCT Observatoire des territoires.

II. La production de logements locatifs sociaux

1. Les objectifs

La convention de délégation de compétence 2017-2022 a fixé un objectif global de 2 272 LLS à produire, soit 379 par an en moyenne, dont 85 % en construction neuve et 15 % en acquisition-amélioration. Cet objectif global se décompose en 20 % de PLAI, 40 % de PLUS et 40 % de PLS. L'objectif pour l'année 2017 a été fixé à 297 LLS (exclusivement en construction neuve), celui de 2021 à 519. L'avenant 2022 retient 645 LLS. La répartition par produit de ces objectifs annuels est toutefois très différente des proportions évoquées dans la convention initiale, avec de 29 % à 45 % de PLAI, selon les années (au lieu de 20 %), 50 % de PLUS (au lieu de 40%) et de 5 % à 21% de PLS (au lieu de 40%).

D'une manière générale, les objectifs sont fixés dans le cadre des avenants annuels en fonction des remontées de la programmation par les bailleurs, indépendamment de ce que prévoyait la convention initiale.

2. 1. Les résultats

La production effective de LLS sur la période 2017-2021, telle qu'elle apparaît dans la base Sisal, est synthétisée par le tableau annexe 53. Ses données peuvent être comparées avec les valeurs au niveau national synthétisées par le tableau annexe 17 (page 94 en tête de cette annexe 3).

Tableau annexe 56 : synthèse statistique de la production de logement social sur le territoire du conseil département de la Meurthe-et-Moselle

I. Logements agréés	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Objectif 2021	Ecart / objectif 2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Nombre de LLS agréés	249	291	269	270	423	496	519	-4,4%	+84,4%	+83,9%
dont neuf	245	284	263	264	393	464			+76,4%	+75,8%
% de neuf	98,4%	97,6%	97,8%	97,9%	92,9%	93,5%				
dont VEFA	52	24	91	56	101	240			+163,7%	+331,1%
% de VEFA / neuf	21,2%	8,5%	34,6%	21,1%	25,7%	51,7%				
% de PLAI	30,9%	38,1%	33,5%	34,4%	30,7%	28,8%				
% de PLUS	45,4%	61,9%	66,5%	58,3%	57,7%	56,9%				
% de PLS	23,7%	0,0%	0,0%	7,3%	11,6%	14,3%				
dont logements ordinaires	183	259	269	237	423	487			+81,0%	+105,5%
dont autres logements	66	32	0	33	0	9				-72,4%
% des autres logements	26,5%	11,0%	0,0%	12,1%	0,0%	1,8%				

II. Coûts et financements	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Coût total des LLS financés	31,2 M€	36,0 M€	34,6 M€	33,9 M€	60,5 M€	69,9 M€	+102,2%	+106,1%
dont logements ordinaires	24,0 M€	33,1 M€	34,6 M€	30,6 M€	60,5 M€	67,9 M€	+96,3%	+122,2%
dont autres logements	7,2 M€	2,9 M€	0,0 M€	3,4 M€	0,0 M€	2,0 M€		-39,5%
Coût moyen des LLS financés	125 421 €	123 709 €	128 576 €	125 854 €	142 927 €	141 000 €	+9,7%	+12,0%
dont logements ordinaires	131 082 €	127 714 €	128 576 €	128 907 €	142 927 €	139 399 €	+8,4%	+8,1%
dont autres logements	109 724 €	91 295 €		103 706 €		227 672 €		+119,5%
Montant total des subventions	0,59 M€	0,85 M€	0,88 M€	0,77 M€	1,37 M€	1,58 M€	+79,2%	+104,5%
% des subventions/coût total	1,9%	2,4%	2,6%	2,3%	2,3%	2,3%		
dont subventions de l'Etat	0,50 M€	0,85 M€	0,56 M€	0,64 M€	0,87 M€	0,97 M€	+72,5%	+52,4%
% des subventions de l'Etat	1,6%	2,4%	1,6%	1,9%	1,4%	1,4%		
dont subventions des CL	0,03 M€	0,00 M€	0,09 M€	0,04 M€	0,00 M€	0,00 M€	-100,0%	-100,0%
% des subventions des CL	0,1%	0,0%	0,3%	0,1%	0,0%	0,0%		
dont subv. du délégataire	0,0 M€	0,0 M€	0,1 M€	0,04 M€	0,00 M€	0,00 M€	-100,0%	-100,0%
% des subv. du délégataire	0,1%	0,0%	0,3%	0,1%	0,0%	0,0%		
Fonds propres investis	4,69 M€	7,76 M€	5,74 M€	6,06 M€	12,10 M€	11,69 M€	+103,6%	+92,8%
% des fonds propres	15,0%	21,6%	16,6%	17,9%	20,0%	16,7%		

III. Suivi des opération agréées de 2012 à 2018	Opérations abandonnées	Opérations en cours	Opérations livrées	Ensemble
Nombre de logements	34	378	41	453
(% / ensemble des logements agréés)	(7,5%)	(83,4%)	(9,1%)	(100%)

Source : mission (analyse des données de l'infocentre Sisal pour les logements agréés de 2017 à 2021, leurs coûts et financements, analyse de l'enquête DHUP/Alénium pour le suivi des opérations agréées de 2012 à 2018).

Avertissement : les logements destinés aux étudiants ont été classés jusqu'en 2019 parmi les logements ordinaires avant d'être reclassés comme résidences universitaires parmi les autres logements à partir de 2020. Ce changement affecte notamment l'évolution du coût moyen des logements ordinaires et des autres logements.

De 2017 à 2019, la production de LLS a fluctué autour d'une moyenne de 270 logements par an, soit 29 % en dessous de l'objectif moyen de la convention. Elle s'accroît fortement au cours des deux années suivantes jusqu'à dépasser l'objectif moyen en 2021, à 496 LLS, sans atteindre tout à fait le niveau de 519 LLS prescrit par l'avenant de l'année. Cette production se concentre essentiellement dans les territoires classés en zone B2 : 87% en 2021 pour 13 % en zone C (respectivement 73 % et 27 % en 2017).

La part de l'acquisition-amélioration n'était que de 2 % de 2017 à 2019, avant d'augmenter aux environs de 7 % en 2020 et 2021. Cette proportion reste nettement inférieure à la proportion de 15 % envisagée par la convention initiale. Parmi les logements produits en construction neuve, la part des acquisitions en Vefa est restée très minoritaire de 2017 à 2020, avant d'augmenter fortement à 52 % en 2021.

Le coût de revient des opérations – nettement en-dessous des valeurs moyennes nationales - est très peu subventionné et presque exclusivement sur les crédits de l'Etat. Les subventions propres du délégataire et des autres collectivités territoriales sont négligeables. La part des fonds propres investis par les maîtres d'ouvrage, de 17 à 18 % en moyenne, est en revanche supérieure à la moyenne nationale de 14 %.

La proportion des logements dont la réalisation a été abandonnée (7,5 %) est inférieure au taux moyen de 10,4 %, tous gestionnaires des aides à la pierre confondus, au niveau national. Il situe la Meurthe-et-Moselle dans le deuxième quartile des conseils départementaux gestionnaires. Ces abandons ne concernent que deux opérations agréées en 2018 pour un total de 34 logements, rapportés au nombre total de logements agréés par le conseil départemental de Meurthe-et-Moselle en 2017 (première année de la délégation) et 2018.

3. Les perspectives

Les perspectives de la programmation à l'été 2022 permettent d'envisager une production aux environs de 500 LLS, dans la continuité des deux années précédentes. Un tel résultat sur la dernière année de la convention 2017-2022 permettrait d'atteindre sensiblement l'objectif de 2 272 LLS à financer en 6 ans.

Les prévisions pour les années suivantes sont plus délicates, avec des facteurs défavorables qui vont peser sur le coût des opérations, tels que la hausse des coûts de revient et les exigences de la RE 2020.

La nouvelle convention devrait être approuvée début 2023.

III. Les conditions de l'accès au foncier et les outils disponibles pour développer l'offre de logements sociaux

Le département de Meurthe-et-Moselle est couvert par 4 Scot, dont les deux principaux couvrent les parties nord et sud du département. Entre les deux, une partie du territoire est couverte par le Scot de l'agglomération messine. Ces documents totalisent un objectif de construction de près de 4 000 logements (publics et privés) par an dont 2 900 sur le territoire de la délégation du département. Le conseil départemental n'a pas souhaité s'engager dans l'élaboration d'un PDH dont la procédure lui a semblé trop lourde pour un document non prescriptif. Il a toutefois adopté en juin 2022 un schéma départemental de l'habitat qui en tient lieu de façon plus informelle.

Parmi les EPCI se partageant le territoire de délégation du département, 12 ont adopté un PLUiH (8) ou un PLU (4). 4 EPCI n'ont pas adopté de PLH sans y être légalement tenus. Il revient aux EPCI de déterminer comment ils prennent donc en compte les prescriptions du Scot les concernant, dont l'objectif de construction de logements qui leur est imparti. Le département observe toutefois que les opérations d'ensemble sont rares, à l'exception du territoire couvert par l'OIN d'Alzette-Belval près de la frontière luxembourgeoise.

Le conseil départemental ne dispose pas d'opérateur pour l'aménagement et la politique foncière. L'EPF du Grand Est est en revanche présent sur le département. Son action de portage foncier est appréciée des collectivités, en particulier concernant des opérations complexes. Des SEM peuvent également intervenir, telle que la SEBL Grand Est⁸⁶ à laquelle une action de réhabilitation du centre ancien de Toul, dans le cadre du programme Action cœur de ville, a été confiée. L'EPF et les autres outils existants ne pourront toutefois satisfaire tous les besoins. Une réflexion a été engagée sur la création éventuelle d'un nouvel opérateur de portage pour des opérations complexes notamment en centre-bourg.

Entre 2017 et 2021, trois organismes regroupent 81 % de la production totale de LLS agréée par le département : l'OPH du département, Meurthe-et-Moselle Habitat (33 %) et deux filiales d'Action Logement, Batigère (26 %) et Vivest (22 %), elle-même issue de la fusion en 2021 de deux sociétés du groupe Action Logement. La mise en commun, suite à la loi ELAN, des moyens de l'OPH de la métropole nancéenne, OMh Grand Nancy, avec trois autres organismes plus petits dans le cadre d'une société de coordination a contribué à conforter ces organismes. Le département estime ainsi pouvoir s'appuyer sur des bailleurs sociaux de taille suffisante, ayant les capacités techniques et financières pour produire de nouveaux logements.

De grosses interrogations subsistent toutefois sur la capacité financière des opérateurs à réaliser des opérations de réhabilitation et de restructuration des centres-villes et centres-bourgs, notamment dans le cadre des programmes Action cœur de ville et Petites villes de demain. Ces opérations de petite taille (1 à 10 logements) sur des parcelles déjà bâties, dans des secteurs détendus où les loyers sont les plus bas, sont en effet très difficiles à équilibrer. Plus généralement, le département observe que les territoires sont en difficulté pour faire venir dans ces secteurs détendus des investisseurs publics ou privés. Enfin, les capacités de réponse de l'outil de production (ingénierie et BTP) sont à la limite en terme de disponibilités des compétences et de moyens du fait de la concomitance des différents programmes (plan de relance, NPRU, Action cœur de ville, Petites villes de demain, réhabilitations Anah...).

Le département n'impose pas (hors OIN) de prix plafonds pour les cessions en Vefa des promoteurs aux bailleurs sociaux. Il constate une augmentation du recours à la Vefa qui résulte de la décision des bailleurs sociaux mais sans que les coûts de revient soient différents de la maîtrise d'œuvre directe.

Le département de Meurthe-et-Moselle ne dispose pas d'un observatoire de l'habitat, ni d'un observatoire foncier. Dans le cadre d'un « atlas départemental » à la vocation plus large, il suit un ensemble d'indicateurs dont une partie se rapporte au champ de l'habitat. Cet atlas est actualisé sur une base biennale. Le département bénéficie toutefois de contributions reconnues de l'association régionale des organismes HLM, Arelor.

IV. Le fonctionnement de la délégation de compétence

Les avenants annuels à la convention de délégation, fixant les objectifs et les enveloppes de crédits, est signée par le président du conseil départemental qui dispose d'une délégation à cet effet. Il n'est toutefois pas signé avant le mois de juillet. Pour le délégataire, plusieurs facteurs concourent à cette date tardive :

- Les derniers ajustements de la répartition entre territoires au niveau de la Dreal peuvent n'intervenir qu'au mois de mai.
- L'intégration sur le même document des objectifs et enveloppes de crédits pour le parc social et l'habitat privé est un facteur de complexité supplémentaire : un retard propre au parc privé impactera également le parc social.
- Même si le président est habilité à signer l'avenant, il est nécessaire de faire valider

⁸⁶ Société d'équipement du bassin lorrain, société d'économie mixte dont la région Grand Est est le premier actionnaire, les quatre départements lorrains étant également présents dans le capital.

préalablement par les élus en mai/juin la liste des opérations susceptibles d'être proposées à l'agrément.

Le conseil départemental est responsable de la programmation et de la signature des décisions d'agrément et de financement, mais l'instruction des dossiers est assurée par l'Etat pour le compte du département (convention de type 2). Il est toutefois prévu la reprise de l'instruction par les services du département en 2023 à la faveur du renouvellement de la convention qui fait d'ores et déjà l'objet d'un accord de principe. A l'occasion de ce passage en convention de type 3, le conseil départemental prévoit de créer 6 postes supplémentaires au sein de ses services, tant pour le parc social que le parc privé.

La programmation est établie par le conseil départemental en fonction des remontées des bailleurs sociaux qui inscrivent leurs opérations après accord avec le maire. Le délégataire examine toutefois les propositions reçues en fonction des tensions observées sur certains segments de marchés : petites typologies, logements accessibles. La délivrance de PLS est très cadrée par la Dreal qui affecte prioritairement ce financement aux logements pour étudiants. Par ailleurs, en dehors du secteur de Longwy/Briey, les niveaux de loyer du marché ont similaires voire inférieur aux loyers plafonds du PLS. Mais face à des difficultés d'équilibre financier d'opérations classiques PLAI/PLUS en zone 3, certains bailleurs complètent avec du PLS. Des réflexions sont également en cours pour imposer dans les programmes 40 % de PLAI.

Les objectifs et enveloppes de crédits délégués fixés par les avenants annuels sont cohérents avec ces remontées. De plus, lorsqu'un besoin supplémentaire s'est révélé en cours d'année, le département a pu obtenir un contingent complémentaire.

Les aides financières attribuées par le conseil départemental sont essentiellement les subventions sur crédits délégués de l'Etat. Leurs modalités sont actualisées et diffusées à l'intention des bailleurs lors de réunion au cours du premier semestre. Comme la réglementation le prévoit, le délégataire délivre les agréments sans exigence particulière concernant la délivrance du permis de construire. En règle générale, les opérations inscrites sur la « liste principale » de la programmation sont au stade du permis déposé, voire signé.

En 2023, il est prévu de revoir les règles sur les marges locales de fixation des loyers et les exigences du département en terme d'investissement en fonds propres des bailleurs sociaux, afin de mieux répondre aux enjeux de territorialisation de l'offre nouvelle, notamment sur les centralités.

Le département de Meurthe-et-Moselle apporte sa garantie d'emprunt pour tous les logements sociaux, à hauteur de 100 % pour son OPH, Meurthe-et-Moselle Habitat, et 50% pour les autres bailleurs. Le complément de garantie doit donc être apporté par une autre collectivité ce qui permet de s'assurer que cette collectivité soutient bien l'opération. Si une collectivité apporte sa garantie à 100 %, le département n'intervient pas, comme c'est le cas sur Toul et Lunéville. Les droits de réservations acquis par le département en contrepartie de sa garantie sont rétrocédés aux communes.

La délégation de l'Etat est reconnue par le délégataire comme un levier entre les mains de la collectivité pour développer une politique de l'habitat. Sa mise en œuvre ne soulève pas de difficultés, sinon la complexité de la gestion des crédits, compte tenu des difficultés à obtenir des bailleurs des prévisions de demandes de versements, et le décalage calendaire entre les prévisions faites pour le budget de la collectivité et la remontée des besoins à la DREAL.

Annexe 3.14. La Ville de Paris

I. Le contexte parisien

La Ville de Paris est depuis le 1^{er} janvier 2019, une collectivité à statut particulier qui a succédé aux deux collectivités juridiquement distinctes qui coexistaient antérieurement : le département et la commune de Paris⁸⁷. Au sein de la métropole du Grand Paris (MGP), la Ville de Paris exerce en outre les compétences qui sont dévolues, dans le reste de la métropole, aux établissements publics territoriaux.

En matière d'habitat, la MGP, compétente en matière de politique de l'habitat, doit adopter un programme métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) pour se substituer aux PLH existants. Dès lors qu'elle disposera de son PMHH, la MGP pourra bénéficier de la délégation de compétence de l'Etat pour les aides à la pierre. La MGP n'ayant toutefois pas adopté de PMHH, la convention de délégation consentie antérieurement au département de Paris, auquel la collectivité Ville de Paris a succédé, reste en vigueur. En tant qu'héritière de l'ancien département de Paris, la nouvelle collectivité Ville de Paris est en effet devenue aussitôt délégataire des aides à la pierre sur le territoire parisien.

Tableau annexe 57 : la dynamique démographique parisienne

	Ville de Paris	France entière
Population 2020	2 145 906	67 162 154
Variation annuelle moyenne 2014-2020	-0,6 %	+0,3 %
Evolution annuelle moyenne de la population 2013-2019 provenant :		
- du solde naturel	+0,65 %	+0,29 %
- du solde migratoire	-0,58 %	+0,06 %

Source : INSEE (RP). Le territoire correspond au périmètre de l'EPCI en 2022

Sur une superficie étroite de 105,88 km², la Ville de Paris regroupe une population de 2 145 906 habitants (2020), soit une densité moyenne de 20 545 habitants par km² qui n'est dépassée en France que par quelques communes de sa périphérie. Cette population place Paris au premier rang parmi les communes, et au 2^e rang parmi les départements. Elle est de plus le centre d'une aire d'attraction de plus de 13 millions d'habitants qui débordent les limites de la région Ile-de-France. L'ensemble du territoire parisien est rattaché à la zone A bis, la partie la plus tendue de la zone A.

Après avoir regagné plus de 100 000 habitants entre 1999 et 2013, la population de Paris tend à décroître sur la période récente, du fait d'un solde migratoire négatif qui excède le solde naturel (cf. tableau annexe 57). La métropole parisienne dans son ensemble conserve toutefois une population en croissance de 0,3 %, soit un taux égal à la moyenne nationale.

Dans un territoire déjà densément construit, le niveau de la construction de logements neufs est très inférieur à la moyenne nationale (1,4 logement mis en chantiers par an pour 1000 habitants entre 2015 et 2019 à comparer avec 4,7 au niveau national). Ce niveau a, en outre, été affecté par la conjoncture défavorable de l'immobilier de 2019 à 2021, avec une baisse de 16 % des logements autorisés⁸⁸.

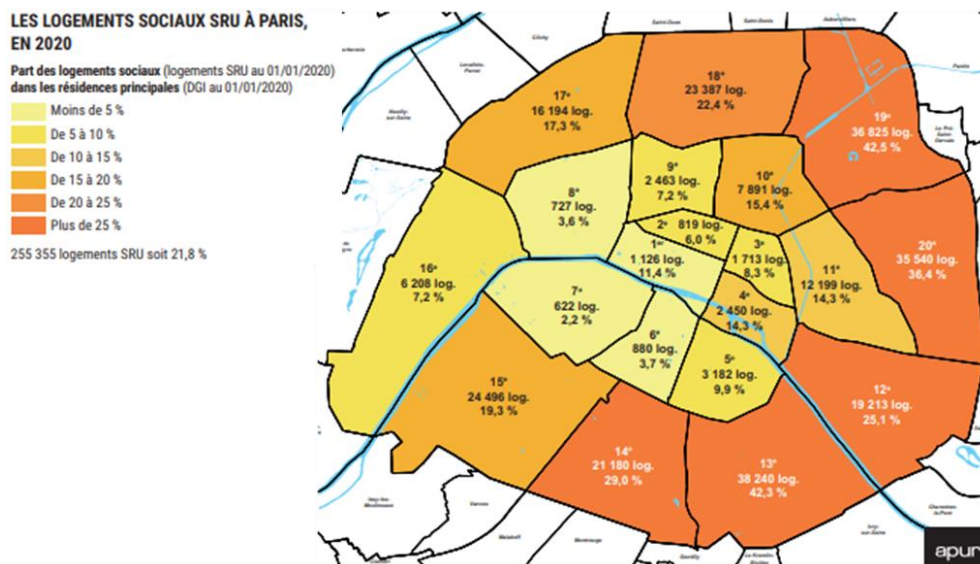
Le parc de logements sociaux a progressé néanmoins au même taux de 1,4 % qu'au niveau

⁸⁷ Article L2512-1 et suivants du CGCT selon la rédaction issue de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

⁸⁸ Source : CGDD. Sitadel d'après ANCT Observatoire des territoires.

national sur la période 2015-2019⁸⁹. La part de logements sociaux au sens de la loi SRU a progressé quant à elle de 13,44 %, lors du premier inventaire au 1^{er} janvier 2001, à 21,8 % au 1^{er} janvier 2020. Le parc social reste fortement concentré dans les arrondissements périphérique du nord au sud de la capitale, en passant par l'est (figure 5).

Figure 5 : la carte de la répartition des logements sociaux SRU au 1^{er} janvier 2020 par arrondissements



Source : APUR

Malgré la croissance du parc social, la pression de la demande reste exceptionnellement élevée avec, au 1^{er} janvier 2018, 18,3 demandes non satisfaites pour une attribution au niveau de la Ville de Paris, soit le niveau le plus élevé de tous les départements devant la Corse-du-Sud (13,2) et les Hauts-de-Seine (10,5).

II. La production de logements locatifs sociaux

1. Les objectifs

Le dernier PLH adopté par la Ville de Paris, avant le transfert de la compétence à la MGP, couvrait la période 2011 à 2016. En matière de logement social, il fixait pour ambition d'atteindre le taux de 25 % de logements sociaux à l'horizon 2030, soit au-dessus du taux minimal de 20 % qui était alors prescrit par la loi SRU. A cet effet, il prévoyait le financement de 40 500 LLS sur la période, soit une moyenne de 6 750 par an. Ce taux minimal ayant été relevé en 2014 à 25 %, l'exécutif parisien a souhaité relever également son objectif à 30 % de logements sociaux en 2030 et s'est donné pour ambition de financer 7 000 à 7 500 LLS par an.

La convention de délégation 2017-2022 a retenu de son côté un objectif global de production nouvelle de 34 000 LLS, soit 5 667 par an (30 % de PLAI, 40 % de PLUS et 30 % de PLS), à réaliser en construction neuve pour 35 % (12 000 logements) et en acquisition amélioration pour le solde (22 000 logements). Les logements réalisés en acquisition-amélioration devaient provenir à hauteur de 7 000 logements du conventionnement en PLUS d'un patrimoine locatif acquis depuis moins de 10 ans par les bailleurs sociaux parisiens. L'objectif de 34 000 était en outre complété, hors production nouvelle, par le conventionnement de 3 000 logements acquis depuis plus de 10 ans par les bailleurs sociaux.

⁸⁹ Source : CGDD. RPLS, d'après ANCT Observatoire des territoires.

Tableau annexe 58 : synthèse statistique de la production de logement social sur le territoire de la Ville de Paris

I. Logements agréés	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Objectif 2021	Ecart / objectif 2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Nombre de LLS agréés	6844	6381	6720	6648	2996	4326	6084	-28,9%	-35,6%	-34,9%
dont neuf	3709	2028	1881	2539	1865	1145			-39,1%	-54,9%
% de neuf	54,2%	31,8%	28,0%	38,2%	62,2%	26,5%				
dont VEFA	619	294	216	376	291	57			-73,6%	-84,9%
% de VEFA / neuf	16,7%	14,5%	11,5%	14,8%	15,6%	5,0%				
% de PLAI	39,2%	27,3%	33,6%	33,5%	33,5%	29,5%				
% de PLUS	34,7%	35,1%	40,7%	36,9%	32,5%	30,4%				
% de PLS	26,1%	37,7%	25,7%	29,6%	33,9%	40,0%				
dont logements ordinaires	5695	5607	5934	5745	1873	3748			-36,8%	-34,8%
dont autres logements	1149	774	786	903	1123	578			-26,5%	-36,0%
% des autres logements	16,8%	12,1%	11,7%	13,6%	37,5%	13,4%				

II. Coûts et financements	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021	Ecart 2021/2019	Ecart 2021 / moyenne 2017-2019
Coût total des LLS financés	1 015,1 M€	737,8 M€	923,5 M€	892,1 M€	525,7 M€	787,8 M€	-14,7%	-11,7%
dont logements ordinaires	887,3 M€	643,4 M€	843,2 M€	791,3 M€	363,2 M€	699,8 M€	-17,0%	-11,6%
dont autres logements	127,8 M€	94,4 M€	80,2 M€	100,8 M€	162,4 M€	88,1 M€	+9,8%	-12,7%
Coût moyen des LLS financés	148 324 €	115 623 €	137 420 €	134 188 €	175 459 €	182 116 €	+32,5%	+35,7%
dont logements ordinaires	155 808 €	114 745 €	142 100 €	137 730 €	193 931 €	186 704 €	+31,4%	+35,6%
dont autres logements	111 233 €	121 985 €	102 085 €	111 651 €	144 652 €	152 365 €	+49,3%	+36,5%
Montant total des subventions	267,27 M€	216,73 M€	306,01 M€	263,34 M€	131,69 M€	139,89 M€	-54,3%	-46,9%
% des subventions/coût total	26,3%	29,4%	33,1%	29,5%	25,1%	17,8%		
dont subventions de l'Etat	69,38 M€	80,59 M€	91,15 M€	80,37 M€	44,87 M€	62,14 M€	-31,8%	-22,7%
% des subventions de l'Etat	6,8%	10,9%	9,9%	9,0%	8,5%	7,9%		
dont subventions des CL	176,58 M€	115,78 M€	188,04 M€	160,13 M€	66,32 M€	53,22 M€	-71,7%	-66,8%
% des subventions des CL	17,4%	15,7%	20,4%	17,9%	12,6%	6,8%		
dont subv. du délégataire	171,5 M€	111,1 M€	183,4 M€	155,33 M€	57,69 M€	51,08 M€	-72,1%	-67,1%
% des subv. du délégataire	16,9%	15,1%	19,9%	17,4%	11,0%	6,5%		
Fonds propres investis	89,28 M€	62,07 M€	52,47 M€	67,94 M€	30,90 M€	95,84 M€	+82,7%	+41,1%
% des fonds propres	8,8%	8,4%	5,7%	7,6%	5,9%	12,2%		
	2,47	1,38	2,01	1,93	1,29	0,82		

III. Suivi des opération agréées de 2012 à 2018	Opérations abandonnées	Opérations en cours	Opérations livrées	Ensemble
Nombre de logements	962	22 087	20 703	43 752
(% / ensemble des logements agréés)	(2,2%)	(50,5%)	(47,3%)	(100%)

Source : mission (analyse des données de l'infocentre Sisal pour les logements agréés de 2017 à 2021, leurs coûts et financements, analyse de l'enquête DHUP/Alénium pour le suivi des opérations agréées de 2012 à 2018).

Avertissement : les logements destinés aux étudiants ont été classés jusqu'en 2019 parmi les logements ordinaires avant d'être reclassés comme résidences universitaires parmi les autres logements à partir de 2020. Ce changement affecte notamment l'évolution du coût moyen des logements ordinaires et des autres logements.

Sur la base de cet objectif global de 34 000 logements, les objectifs annuels ont évolué ainsi :

- 2017 : objectif initial de 7 100 LLS à produire ramené en cours d'année à 6 000 ;
- 2018 : objectif de 6 920 LLS ;
- 2019 : objectif de 6 828 LLS
- 2020 : objectif de 5 024 LLS ;
- 2021 : objectif de 6 084 LLS.

2. Les résultats

La production effective de LLS sur la période 2017-2021, telle qu'elle apparaît dans la base Sisal, est synthétisée par le tableau annexe 58⁹⁰. Ses données peuvent être comparées avec les valeurs au niveau national synthétisées par le tableau annexe 17 (page 94 en tête de cette annexe 3). Par rapport à une production moyenne de 6 648 LLS de 2017 à 2019, la production s'effondre en 2020, année de la crise sanitaire, à moins de 3 000 LLS pour ne rebondir qu'à 4 326 LLS en 2021. Ce dernier résultat correspond à une baisse de 35 % par rapport à la période antérieure à la crise sanitaire.

Sur les années 2017 à 2019, la part du neuf dans la production totale a dépassé 38 % en moyenne, au-dessus du taux cible de 35 %. Cette part a toutefois baissé à 26,5 % en 2020 et 2021. La part de cette production en neuf réalisée en Vefa a fluctué autour de 15 % de 2017 à 2020 avant de baisser à 5 % en 2021.

Par rapport à la répartition prévue par la convention de délégation, la répartition par produit fait apparaître sur les années 2017 à 2021 un léger excédent de PLAI (33% au lieu 30 %) et de PLS (32 % au lieu de 30 %), en contrepartie d'un déficit de PLUS (35 % au lieu de 40 %). Il convient de noter que les fluctuations du taux de PLS ne proviennent pas du financement de résidences étudiantes qui, à Paris et par exception, sont financées à la fois en PLUS et en PLS.

Le coût de revient des logements financés est nettement supérieur à la moyenne nationale (187 000 € en 2021 pour un logement ordinaire au lieu de 156 000 €), tout en étant très inférieur aux prix de marché. Les variations d'une année sur l'autre sont toutefois rendues peu significatives par les opérations de conventionnement de logements acquis par les bailleurs sociaux depuis moins de 10 ans pour lesquelles le coût de revient à financer est très réduit. Le taux de subvention global a fluctué à Paris entre un minimum de 18 % (en 2021) et un maximum de 33 % (en 2019), soit un niveau de 2 à plus de 3 fois supérieur à la moyenne nationale restée proche de 8 à 9 % sur la période. L'Etat contribue à ce haut niveau de subventionnement grâce aux subventions pour surcharge foncière attribuées sur ses crédits délégués⁹¹. Sur les années 2017 à 2019, les subventions attribuées sur le budget propre de la Ville de Paris ont toutefois représenté en moyenne près du double de celles versées sur les crédits de l'Etat. La quote-part des crédits propres de la collectivité parisienne a toutefois baissé à partir de 2020, jusqu'à devenir, en 2021, inférieure à la quote-part de crédits délégués par l'Etat⁹².

La part des logements dont la réalisation a dû être abandonnée parmi les logements agréés entre 2012 et 2018 ressort à 2,2 %, niveau très inférieur au taux moyen de 10,4 % au niveau national.

⁹⁰ Ces résultats sont issus de l'exploitation par la mission de l'infocentre Sisal, alimenté par les services de la Ville de Paris. Ils sont légèrement différents de ceux figurant sur les bilans établis par la Ville de Paris, sans que ces écarts aient pu être expliqués.

⁹¹ Sur l'ensemble de la période 2017-2021, près de 83 % des subventions pour surcharges foncières accordées l'ont été à Paris.

⁹² Cette baisse n'a pu être expliquée lors de l'entretien de la mission avec les services de la Ville de Paris.

3. Les perspectives

La baisse de la production récente est expliquée par la Ville de Paris par l'épuisement des gisements qui ont fortement contribué à la production des années passées : conventionnement de logements acquis par les bailleurs sociaux depuis moins de 10 ans et grandes opérations d'aménagement. Ce contexte ne devrait pas évoluer à court terme, d'autant que la dernière grande opération d'aménagement parisienne (Bercy-Charenton dans le 12^e arrondissement) a dû faire l'objet d'une remise à plat à partir de 2020.

III. Les conditions de l'accès au foncier et les outils disponibles pour développer l'offre de logements sociaux

La politique d'aménagement de la Ville de Paris contribue au renouvellement urbain en traitant des espaces ayant perdu leur vocation initiale pour l'activité économique, les transports ou les services publics. Le PLH 2011-2016 recensait une vingtaine de ZAC ou autres opérations d'aménagement en cours représentant 8 000 logements à réaliser. Il prévoyait également le lancement de différentes opérations devant permettre de réaliser plusieurs milliers de logements. L'objectif est d'affecter au logement social 60 % en moyenne des surfaces d'habitation créées dans ces secteurs, avec un minimum de 50 %, hors quartiers politique de la ville pour lesquels l'implantation des logements sociaux est appréciée en fonction d'un impératif de mixité sociale.

Le PLU contribue à la production de logements sociaux en premier lieu par un secteur de mixité sociale couvrant une large zone de déficit en logement social. Dans cette zone, tout programme portant sur au moins 800 m² de surface de logement doit affecter au moins 30 % de cette surface au logement social. Le PLU prévoit en second lieu une liste d'emplacements réservés au bénéfice du logement social dont la liste est actualisée régulièrement de façon à inclure de nouvelles emprises.

Concernant les logements à acquérir en Vefa par les bailleurs sociaux auprès de promoteurs privés, notamment pour les opérations réalisées dans la zone de déficit en logement social et dans les emplacements réservés, la Ville de Paris impose un prix de cession administré de 3 800 € / m² de surface utile.

La politique d'acquisition immobilière de la Ville de Paris mobilise le droit de préemption urbain institué sur l'ensemble de son territoire. Les acquisitions ciblent des immeubles de bureau ou d'activité à reconvertir en logements, ou des immeubles d'habitation en mono-propriété nécessitant plus ou moins de travaux. Le droit de préemption peut être délégué à un bailleur social qui réalisera lui-même l'acquisition ou, le plus souvent, directement par la Ville de Paris. Dans ce dernier cas, le transfert à un bailleur social prend la forme d'un bail emphytéotique qui permet de réduire le coût de l'investissement à financer par ce maître d'ouvrage. Le budget dédié à ces acquisitions immobilières pour le logement est de l'ordre de 150 millions d'euros par an.

Pour conduire sa politique d'aménagement et de réalisation de logements sociaux, la Ville de Paris s'appuie notamment sur différents **opérateurs parisiens**. Deux SPLA peuvent conduire de grandes opérations d'aménagement : Paris Batignoles Aménagement et la Semapa. Une autre SPLA, la Soreqa est dédiée au traitement de l'habitat indigne. La Ville de Paris a également conclu une convention avec l'EPF d'Ile-de-France, auquel elle fait appel ponctuellement pour des opérations complexes. La production des logements sociaux repose largement sur trois bailleurs liés à la Ville de Paris : l'OPH Paris Habitat (plus de 125 000 logements gérés) et les sociétés d'économie mixte RIVP (60 000 logements) et Elogie-Siemp (29 000 logements).

IV. Le fonctionnement de la délégation de compétence

Les avenants annuels comme la convention de délégation initiale sont soumis à la délibération du conseil de Paris avant leur signature au nom de la Ville.

Dans le cadre d'une **circulaire de programmation annuelle**, la Ville de Paris diffuse chaque année à l'ensemble des bailleurs sociaux actifs sur son territoire les conditions dans lesquelles elle assure le financement des opérations qui lui sont présentées dans le cadre de la délégation de compétence.

Concernant les logements ordinaires, les bailleurs sociaux sont invités à solliciter une subvention forfaitaire globale qu'il appartiendra aux services de la Ville de Paris de répartir entre les crédits propres de la collectivité et les crédits délégués par l'Etat. Cette subvention globale forfaitaire comprend un montant de base au m² de surface utile pour les logements réalisés en PLUS ou en PLAI et, le cas échéant, des compléments également forfaitaires (logements satisfaisant des exigences environnementales ou acquisitions immobilières des bailleurs sociaux à prix de marché par exemple). Pour les logements en structures collectives, la subvention est calculée sur la base de l'équilibre financier de l'opération dans la limite d'un plafond.

En contrepartie de ses subventions et de sa garantie sur les emprunts à contracter par le maître d'ouvrage, la Ville de Paris exige la réservation à son bénéfice de 50 % des logements (20 % si la Ville n'accorde pas de subvention mais seulement sa garantie sur les emprunts, conformément à la réglementation).

La circulaire précise également que la Ville de Paris n'accordera pas d'agrément pour des opérations en usufruit locatif social dans la zone de déficit en logement social au sein de laquelle le PLU rend obligatoire la réalisation de logements sociaux. En dehors de cette zone, l'agrément ne sera possible, sauf dérogation, que si la durée de l'usufruit est au moins égale à 20 ans.

Chaque opération de logement social instruite selon les modalités ci-dessus donne lieu à une délibération du conseil de Paris après avis du conseil d'arrondissement concerné.

Annexe 4. Les questionnaires/guides d'entretien avec les collectivités délégataires et les services de l'Etat délégants

Questionnaire/guide d'entretien avec les délégataires

Le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) s'est vu confié une mission (cf. lettre de commande du 2 mai 2022 jointe) relative aux délégations des aides à la pierre en matière de logement social. Ce dispositif est mis en œuvre en 2022 par 115 collectivités bénéficiaires qui assurent plus de la moitié du développement de l'offre nouvelle au plan national. Cependant, un ralentissement de leur dynamique de production est constaté depuis deux ans, particulièrement dans des métropoles et autres grands territoires où les besoins en logements sociaux sont importants.

Dans ce contexte, il est demandé à la mission d'établir un diagnostic plus précis de la situation et de formuler des propositions d'amélioration. Dans cette perspective, la mission souhaite avoir des entretiens avec les responsables d'un échantillon de collectivités délégataires dans lesquels elle se propose d'aborder les questions suivantes à adapter en fonction du contexte.

3 Eléments de cadrage

3.1 Le contexte du territoire d'exercice de la délégation

- Evolutions de la démographie et de l'emploi au cours des dernières années et perspectives
- Situation des communes du territoire au regard de la loi SRU : communes auxquelles la loi impose de créer des logements sociaux, communes carencées ?
- Programmes spécifiques sur le territoire (ANRU, Action Cœur de Ville, Petites Villes de Demain...)
- Depuis quand la collectivité a-t-elle la délégation de compétence ? PLH en cours : quelle période couvre-t-il ?
- Un contrat de relance du logement a-t-il été signé en 2022 ? Avec quels objectifs de logements à produire (et éventuellement de logements sociaux) ?
- Autres éléments utiles à signaler

3.2 Les outils à disposition pour développer l'offre de logement sociaux

- Bailleurs sociaux actifs pour développer le parc de logements sociaux : capacités financières et techniques, incidence des regroupements consécutifs à la loi ELAN...
- Aménageurs publics présents sur le territoire, convention avec un EPF ?
- Présence dans les PLU de dispositions obligeant à réaliser des logements sociaux dans certains secteurs ou sur des parcelles déterminées ?
- Politique de préemption et autres acquisitions immobilières destinées au logement social ?
- Autres outils à signaler ?

4 La production de logements locatifs sociaux (LLS)

4.1 Les besoins de LLS dans le territoire

- Les besoins de LLS dans le PLH et les objectifs fixés dans la convention de délégation de compétence
- Est-ce que la fixation des objectifs quantitatifs dans la convention de délégation a été un sujet de débat avec l'Etat ? Quels étaient les termes de ce débat ?

4.2 Appréciation aujourd'hui sur ces objectifs : insuffisants au regard des besoins ? Très (trop ?) ambitieux ?...comment rapprochez-vous (et actualisez-vous) l'état de la demande en logements sociaux des objectifs tant au niveau quantitatif que qualitatif (en typologie et type de produits) de la convention et de son avenant annuel ? Les résultats

- Les résultats de la production de LLS (logements agréés) sur la période 2017-2021 tels qu'ils ressortent d'une extraction de l'infocentre SISAL mise à disposition de la mission par la DHUP sont synthétisés par le tableau EXCEL joint. Un tableau identique correspondant à l'ensemble de la production de LLS (hors ANRU) est également communiqué pour permettre des comparaisons avec la situation moyenne. Ces tableaux appellent-ils des commentaires ? (Préciser notamment autant que possibles les facteurs d'explication des variations significatives à la hausse ou à la baisse et des écarts par rapport aux objectifs)

4.3 Les perspectives

- Comment se présente l'année 2022 ? Et les années suivantes ?
- La collectivité pense-t-elle renouveler la convention de délégation à son échéance ? des conditions préalables ?
- Appréciation générale sur les liens entre la délégation des aides à la pierre et l'évolution récente des politiques d'attribution ?

5 Les conditions de l'accès au foncier pour produire du logement social

5.1 Les opérations d'aménagement

- Quelle est la production de LLS dans les secteurs d'aménagement sur les dernières années Quelles perspectives pour 2022 et les années suivantes production issue des ZAC ou d'opérations groupées ?
- Les bailleurs sociaux sont-ils en mesure d'acquérir directement des lots destinés à la production de logements sociaux ou doivent-ils acheter en VEFA auprès d'un promoteur ?
- En cas de revente en VEFA à un bailleur social, des dispositifs sont-ils mis en place pour maîtriser les prix de revente des promoteurs ?
- Les cessions de lots directement aux bailleurs sociaux font-elles l'objet d'une décote sur le prix ?

5.2 Les cessions d'immeubles acquis par la collectivité aux bailleurs sociaux

- La collectivité – ou les communes de son territoire - a-t-elle une politique d'acquisitions foncières et immobilières directes pour le logement social par usage du droit de préemption

ou par achat amiable ?

- Dans quelles conditions les immeubles sont-ils rétrocédés aux bailleurs sociaux ? Revente à un prix compatible avec l'équilibre financier des opérations ? Bail emphytéotique ou bail à construction ? Peut-on chiffrer l'aide indirecte au financement des opérations qui en résulte ?
- Quelle est la contribution de cette politique d'acquisitions immobilières à la production de LLS ?
- Comment appréciez-vous la capacité de l' « outil de production » des bailleurs sociaux à exercer la maîtrise d'ouvrage des politiques du logement face aux trois défis de la construction neuve, du renouvellement urbain, dont les programmes Anru, et de la réhabilitation énergétique ?
- Comment appréciez-vous les stratégies des promoteurs ou investisseurs institutionnels en réponse aux besoins métropolitains ?
- Sur ces deux derniers points, avez-vous des dispositifs réguliers d'échanges ou d'autres outils vis-à-vis de la « capacité de l'outil de production de construction nouvelle ou de réhabilitation en faveur du logement social » en dehors de la phase d'élaboration des PLH ? des retours d'expérience ?

5.3 *L'intervention des Etablissement Public Foncier (EPF)*

- Si la collectivité a conclu une convention avec un EPF, dans quelles situations est-il fait appel à cet EPF pour en vue de produire des logements sociaux ? Quel volume de LLS produits cela représente-il ?
- Les terrains et immeubles portés par l'EPF sont-ils plus souvent cédés à des promoteurs ou directement à des bailleurs sociaux ?
- Quelles sont les conditions financières des cessions directes aux bailleurs sociaux ? En cas de cession à un promoteur, le prix de reventes en VEFA aux bailleurs sociaux est-il encadré. ?

6 **L'effort financier du délégataire et l'équilibre financier des opérations**

6.1 *Les aides du délégataire au financement des opérations*

- Les subventions directes : mode de calcul (montant forfaitaire par logement ou au m² ? montant nécessité par l'équilibre financier de l'opération ?..., calcul global intégrant les subventions attribués sur crédits délégués par l'Etat ?). Conditions de fixation de l'enveloppe budgétaire allouée à cet effet : reconduction automatique d'une année sur l'autre, prise en compte de l'évolution des objectifs et de l'évolution des coûts, évolution proportionnelle à celle des crédits de l'Etat.. ?).
- Les aides indirectes au foncier (voir partie 5 ci-dessus) : est-il possible d'en chiffrer le montant global ?

6.2 *L'équilibre financier des opérations*

- La collectivité est-elle confrontée à une hausse des coûts des opérations ? Comment y a-t-elle fait face jusqu'à présent : augmentation de ses engagements financiers, appels à des financements de tiers (autres collectivités, Action Logement,...), augmentation des loyers (en utilisant les marges locales), renoncement à certaines opérations, demande concomitante d'augmentation des fonds propres des bailleurs, ... ?
- La difficulté d'équilibrer certaines opérations concerne-t-elle tous les financements ou est-elle

plus spécifique au PLAI ou au PLUS ? Cela a-t-il une incidence sur la répartition entre PLAI, PLUS et PLS de la production totale ?

- Avez-vous testé une forme d'accord global annuel ou pluriannuel avec un bailleur social avant la délivrance des agréments par opération ? des retours d'expérience ?
- Les crédits ouverts au budget de la collectivité au titre des subventions, acquisitions foncières, financement des opérations d'aménagement) sont-ils en pratique une contrainte pour la production de LLS ?
- Avez vous un avis sur les modalités de gestion en AE et en CP ? des voies pour les améliorer ?

6.3 Les garanties d'emprunt

- Le délégataire apporte-t-il sa garantie aux emprunts contractés par les bailleurs sociaux ou laisse-t-il d'autres collectivités le faire (communes notamment) ? Si le délégataire garantit les emprunts, est-ce pour la totalité de leur montant ou plafonne-t-il la quotité en dessous de 100% en laissant le maître d'ouvrage compléter en faisant appel à d'autres collectivités ou à la garantie de la CGLLS ?
- En cas de partage de la garantie, quels en sont les motifs (souci de limiter les engagements hors bilan de la collectivité ou partage des droits de réservation par exemple ?)
- Ce processus pose-t-il des difficultés pour certaines opérations ou certains bailleurs ?

7 Le fonctionnement de la délégation de compétence

7.1 Le mécanisme des avenants annuels

- Les avenants annuels donnent-ils lieu à une négociation difficile ou se contentent-ils de reprendre les objectifs prévisionnels de la convention initiale ?
- Quels sont les délais habituels de signature de ces avenants ? Ont-ils des conséquences sur le lancement des opérations en début d'année ?
- Les avenants de fin de gestion qui permettent des ajustements dans la répartition des moyens entre les territoires en fonction de la consommation constatée sont-ils une source de difficulté ?

7.2 Les conditions préalables de l'agrément des opérations

- Avant d'agréer une opération de logement social, quels sont les échanges avec la commune concernée ?
- Quelles précautions sont prises pour s'assurer que les opérations pourront être réalisées : exigence du permis de construire déposé ou signé, voire purgé du recours des tiers ? Concertation préalable avec les habitants et les élus ? Exercice des compétences métropolitaines,...
- Quelles sont les principales causes de blocage ?
- Disposez-vous d'un dispositif spécifique ou d'outils métropolitains pour lever ces blocages ?

7.3 Le suivi de la réalisation des objectifs

- Comment la réalisation effective des opérations agréées est-elle suivie ?
- Des dispositifs sont-ils en place pour identifier les difficultés et les traiter ?

- Si des opérations ont été abandonnées après agrément, quelles en étaient les causes ?

8 Comment pourrait-on améliorer le dispositif ?

- les mesures immédiates et / ou conjoncturelles,
- les mesures structurelles de moyen terme

La mission vous remercie et est intéressée par toute analyse et document en vous priant d'indiquer leur statut de publication.

Questionnaire à l'attention des délégués

1 Merci d'apporter en fonctions des éléments dont vous disposez les éclairages qui vous sembleront utiles sur les questions destinées au délégataire qui font suite à ce questionnaire à l'intention des délégués

2 Questions spécifiques pour le délégué

- 2.1 *Quelle est la durée de la convention de délégation en cours ? Si cela n'a pas encore été fait transmettre cette convention ainsi que le dernier bilan réalisé (ou adresse internet à laquelle ces documents sont disponibles) ?*
- 2.2 *Comment a été négocié l'objectif de production de LLS ? La discussion a-t-elle été consensuelle ou plus conflictuelle ? Le cas échéant quels étaient les termes de cette discussion ? Comment considérez-vous aujourd'hui le résultat de cette discussion ? Comme (trop ?) ambitieux ? Qu'il pourrait être relevé au-regard des enjeux ? Réaliste / irréaliste ?*
- 2.3 *Quel est votre appréciation sur le fonctionnement des avenants annuels et des ajustements de fin d'année ? Quelles sont les causes principales de lenteur (négociation qui se prolonge, délai administratif de validation par le délégataire... ?)*
- 2.4 *A combien d'ETP (et leur niveau A, B, C)) estimez-vous les moyens que vous mobilisez pour le suivi des conventions de délégation sur les aides au logement social ? Les estimez-vous suffisants (quantitativement et en niveau de compétence) ?*
- 2.5 *Quelle est votre appréciation du niveau de maîtrise technique des services du délégataire ? Estimez-vous que les moyens humains qu'il mobilise sont suffisants tant pour la délégation proprement dite que pour la mise en œuvre opérationnelle et transversale des compétences de la métropole en faveur du développement du logement social?*
- 2.6 *Quel est votre appréciation du degré d'engagement de la collectivité dans la mise en œuvre de la convention (volonté politique, moyens financiers, garanties d'emprunts,...) ?*
- 2.7 *De quels moyens disposez-vous pour suivre les perspectives de la production de logements sociaux sur le territoire du délégataire en cours d'année et en pluriannuel ? (Exclusivement par consultation de GALION/SISAL ? Réunions*

régulières avec le délégataires ?...)Avez-vous connaissance des causes les plus fréquentes d'abandon d'opérations ayant été agréées ?

2.8 Avez-vous le sentiment de jouer pleinement votre rôle dans la mise en place, le suivi et l'évaluation de la délégation ? Si ce n'est pas le cas, que faudrait-il faire pour améliorer les choses ?

Annexe 5. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
ADAM	François	DHUP	Directeur	22/06/2022
BRESSON	Laurent	DHUP/PH	Sous-directeur des politiques de l'habitat	23/05/2022 et 22/06/2022
MICHELIS	Sandie	DHUP/PH	Adjointe au sous-directeur des politiques de l'habitat	23/05/2022 et 22/06/2022
FLAHAUT	Stéphane	DHUP/PH	Adjoint au sous-directeur des politiques de l'habitat	23/05/2022 et 22/06/2022
AIT-BRAHAM	Nadia	DHUP/PH1	Cheffe de la mission territoires et habitat	23/05/2022 et 19/09/2022
BREMAUD	Hugues-Marie	DHUP/PH1	Adjoint à la cheffe de la mission territoires et habitat	23/05/2022 et 19/09/2022
CHANTOISEAU	Benoit	DHUP/PH2	Chef du bureau du développement de l'offre de logement social et intermédiaire	23/05/2022
ERNEWEIN	Frédéric	DHUP/PH2	Adjoint au chef du bureau du développement de l'offre de logement social et intermédiaire	23/05/2022 et 19/09/2022
COUPAYE	Anne-Catherine	DHUP/FE2	Adjointe au chef du bureau du budget du logement et de l'aménagement	19/09/2022
CROTEAU	Charlotte	DHUP/FE2	Chargée de mission bureau du budget du logement et de l'aménagement	19/09/2022
HOFMANN	Renaud	DHUP/LO3	Chef du bureau de la	19/09/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
			réglementation des HLM	
BUTLEN	Jean-Baptiste	DHUP/AD	Sous-directeur de l'aménagement durable	27/09/2022
KOUNKOU-ARNAUD	Raphaëlle	DHUP/AD	Cheffe du bureau de la connaissance et des politiques foncières	27/09/2022
LASMOLES	Isabelle	DREAL Nouvelle Aquitaine	Directrice adjointe	16/06/2022
PEREIRA-MARTINEAU	Valérie	DREAL Nouvelle Aquitaine/SAHPL	Cheffe du service aménagement, habitat, paysage et littoral	16/06/2022
COUPE	Fabien	DREAL Nouvelle Aquitaine/SAHPL	Chef du département habitat	16/06/2022
LEVASSORT	Fabrice	DREAL PACA	Directeur adjoint	15/06/2022
FRANC	Pierre	DREAL PACA	Chef du service logement	15/06/2022
ROUGIER	Isabelle	DRIHL	Directrice	14/06/2022
PESRET	Clémentine	DRIHL	Directrice adjointe	14/06/2022 et 11/07/2022
ESNAULT	Frédéric	DRIHL/SDAOLH	Chef du service du développement et de l'amélioration de l'offre de logement et d'hébergement	14/06/2022
FAHMI	Rand	DRIHL/SDAOLH	Adjointe au chef du service du développement et de l'amélioration de l'offre de logement et d'hébergement	11/07/2022
MAZOYER	David	DREAL Grand Est	Directeur adjoint	13/06/2022
LEBRUN	Christophe	DREAL Grand Est /STECLA	Adjoint au chef du service transition	13/06/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
			énergétique climat construction logement aménagement	
NAUDIN	Sophie	DREAL Grand Est /STECLA	Cheffe du pôle habitat et logement	13/06/2022
FISSE	Éric	DREAL Bretagne	Directeur	29/06/2022
LEVEAU	Pascal	DREAL Bretagne /SCEAL	Chef de la division aménagement urbanisme logement	29/06/2022
HOORENS	Dominique	USH	Directeur des études économiques et financières	27/06/2022
PRIMAULT	Lionel	USH/FNAR HLM	Directeur	27/06/2022
POUSSOU	Didier	USH/FNESH	Directeur	13/06/2022
ROGEMONT	Marcel	USH/FNOPH	Président	14/06/2022
GOYARD	Laurent	USH/FNOPH	Directeur	14/06/2022
CLEMANDOT	Philippe	FNEPL	Directeur des études habitat	17/06/2022
KASTRINIDIS	Kosta	CDC/Banque des territoires	Directeur des prêts	22/06/2022
MARTINEZ	Patrick	CDC/Banque des territoires	Directeur régional Nouvelle Aquitaine	22/06/2022
BIGNON	Pierre	CDC/Banque des territoires	Directeur régional adjoint Nouvelle-Aquitaine	22/06/2022
LAHLOU	Hakim	CDC/Banque des territoires/Direction des prêts	Directeur innovation et stratégie groupes de logement social	22/06/2022
OECHSLI	Marion	Action logement Groupe	Secrétaire générale	16/06/2022
LAUPRETRE	Frédéric	Action logement Groupe	Directeur de la stratégie patrimoniale	16/06/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
PAJANIRADJA	Koumaran	Action logement Immobilier	Directeur général	16/06/2022
ANDRE	Cédric	Action logement Immobilier	Secrétaire général	16/06/2022
D'ISSERNIO	Jean-Philippe	Préfecture/DDTM Bouches-du-Rhône	Directeur	18/07/2022
BERGE	Dominique	Préfecture/DDTM Bouches-du-Rhône	Chef du service habitat	18/07/2022
CASSAN	Antoine	Préfecture/DDTM Bouches-du-Rhône	Chargé de mission logement social	18/07/2022
BANDERIER	Jacques	Préfecture/DDTM du-Rhône	Directeur	12/07/2022
ROUGIER	Nicolas	Préfecture/DDTM du-Rhône	Directeur adjoint	12/07/2022
LEJOSNE	Gaëlle	Préfecture/DDTM du-Rhône	Directrice adjointe	12/07/2022
VERE	Laurent	Préfecture/DDTM du-Rhône	Chef du service habitat et renouvellement urbain	12/07/2022
BONETTI	Frédérique	Métropole de Lyon	Directrice de l'habitat et du logement	02/09/2022
MUNIER	Valérie	Métropole de Lyon	Responsable du service développement et renouvellement de l'offre d'habitat	02/09/2022
BOLZON	Hugues	Métropole de Lyon	Responsable de l'unité financement du logement social	02/09/2022
TAUBER	Mélanie	Préfecture/DDT Haute-Garonne	Adjointe au directeur	21/07/2022
DIVOL	Philippe	Préfecture/DDT Haute-Garonne	Chef du service logement et construction durable	21/07/2022
SAINT-PIERRE	Isabelle	Préfecture/DDT Haute-Garonne	Adjointe au chef du service logement et	21/07/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
			construction durable	
AMADIEU	Elsa	Toulouse Métropole	Directrice générale de l'aménagement	12/07/2022
CHAUMIER	Thierry	Toulouse Métropole	Directeur de l'habitat	12/07/2022
BOLDRON	Benoit	Toulouse Métropole	Chef du service habitat public	12/07/2022
LAHEURTE	Renaud	Préfecture/DDTM Gironde	Directeur	12/07/2022
BOUAZIZ	Agnès	Préfecture/DDTM Gironde	Cheffe du service habitat, logement, construction durable	12/07/2022
BALU	Etienne	Conseil départemental Gironde	Directeur de l'habitat et de l'urbanisme	04/10/2022
CHENE	Didier	Conseil départemental Gironde	Chef du service d'appui aux politiques d'urbanisme et programmation habitat	04/10/2022
CANNEVA	Guillem	Préfecture/DDTM Nord	Directeur adjoint	22/07/2022
BENHIMA	Amale	Préfecture/DDTM Nord	Cheffe du service habitat	22/07/2022
CHABANNE	Ragnia	Préfecture/DDTM Nord	Responsable de la mission métropole	22/07/2022
SOLEILLE	Pastèle	Métropole européenne de Lille	DGA de la planification, de l'aménagement et de l'habitat	06/09/2022
BRUHAT	Claire	Métropole européenne de Lille	Directrice de l'habitat	06/09/2022
LESCURE	Guillemette	Métropole européenne de Lille	Cheffe du service PLH	06/09/2022
LATAPIE-BAYROO	Thierry	Préfecture/DDTM Loire-Atlantique	Directeur	07/07/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
VIROULAUD	Lise	Préfecture/DDTM Loire-Atlantique	Cheffe du service bâtiment logement	07/07/2022
MAGNES	Patricia	Préfecture/DDTM Loire-Atlantique	Responsable de l'unité logement public – service habitat logement	07/07/2022
COLETTE	Thierry	Métropole de Nantes	Directeur du département urbanisme et habitat	20/07/2022
BLAU	Audrey	Métropole de Nantes	Directrice de l'habitat	12/12/2022
GUIQUERO	Sandra	Métropole de Nantes	Cheffe de projet programmation et financement parc social	12/12/2022
JACOBSSOONE	Alain	Préfecture/DDTM Ille-et-Vilaine	Directeur	12/07/2022
ROY CAMPS	Corinne	Préfecture/DDTM Ille-et-Vilaine	Cheffe du service espace, habitat et cadre de vie	12/07/2022
HALLAIRE	Clément	Préfecture/DDTM Ille-et-Vilaine	Chef du pôle habitat logement	12/07/2022
MORICE	Jonathan	Rennes Métropole	Directeur de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat	29/08/2022
DEMESLAY	Nathalie	Rennes Métropole	Cheffe du service habitat	29/08/2022
GREGORY	Mathieu	Préfecture/DDTM Hérault	Directeur	18/07/2022
BOL	Gérard	Préfecture/DDTM Hérault	Chef du service habitat construction et affaires juridiques	18/07/2022
LEROY	Bruno	Montpellier Méditerranée Métropole	Directeur de l'habitat et des parcours résidentiels	05/09/2022
FRANZETTI	Audrey	Montpellier Méditerranée Métropole	Responsable de l'unité financement du logement	05/09/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
JOBERT	Pascal	Préfecture/DDTM Alpes-Maritimes	Directeur	20/07/2022
ENDERLE	Christophe	Préfecture/DDTM Alpes-Maritimes	Chef du service habitat renouvellement urbain	20/07/2022
DELMOTTE	Hélène	Métropole Nice Côte d'Azur	DGA cohésion sociale, santé, solidarité et habitat	22/08/2023
LANDRIVON	Carine	Métropole Nice Côte d'Azur	Service logement, en charge du financement du parc public urbain	22/08/2023
TRESCARTES	Benoit	Métropole Nice Côte d'Azur	Service Logement, responsable parc privé	22/08/2023
WILLIAMS	Lisa	Préfecture/DDT Bas-Rhin	Directrice adjointe	18/07/2022
OFFNER	Brigitte	Préfecture/DDT Bas-Rhin	Cheffe du service habitat	18/07/2022
MONTELLY	Hélène	Préfecture du Bas- Rhin	Sous-préfète, secrétaire générale adjointe, en charge de la politique de la ville	18/07/2022
FROMEYER	Pascal	Préfecture/DDT Bas-Rhin	Adjoint à la cheffe du service habitat	18/07/2022
BRUN	Geneviève	Eurométropole de Strasbourg	Cheffe du service habitat	
RODES	Lucie	Eurométropole de Strasbourg	Adjointe à la cheffe du service habitat	
FURRI	Guillaume	Préfecture/DDT Ain	Directeur	21/07/2022
MENAI	Sémia	Préfecture/DDT Ain	Cheffe du service habitat et construction	21/07/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
FOURNIER	Clotilde	Conseil départemental de l'Ain	Vice-présidente, dél. à l'insertion, à l'emploi, à l'habitat et au logement	06/09/2022
CLEMENT	Thierry	Conseil départemental de l'Ain	DGA en charge de la Solidarité	06/09/2022
PSCHENISKA	Nadège	Conseil départemental de l'Ain	Directrice de la cohésion et du développement social	06/09/2022
BERTHELOT	Romain	Conseil départemental de l'Ain	Chef du service habitat	06/09/2022
DUPASQUIER	Xavier	Conseil départemental de l'Ain	Chef du service aménagement et observatoire des territoires	06/09/2022
MOZZON	Chloé	Conseil départemental de l'Ain	Chargé de mission urbanisme au service aménagement et observatoire des territoires	06/09/2022
BARGOT	Cédric	Conseil départemental de l'Ain	Directeur du développement des territoires	06/09/2022
TIRTAINE	Emmanuel	Préfecture/DDT Meurthe-et-Moselle	Directeur	21/07/2022
LOREAUX	Isabelle	Préfecture/DDT Meurthe-et-Moselle	Directrice adjointe	21/07/2022
SABANOVIC	Eddy	Préfecture/DDT Meurthe-et-Moselle	Chef du service habitat cohésion territoriale	21/07/2022
BARTHE	Julien	Conseil départemental Meurthe-et-Moselle	DGA territoires	18/08/2022
GEGOUT	Sandrine	Conseil départemental Meurthe-et-Moselle	Cheffe du service habitat	18/08/2022
GUIONNEAU	Patrick	DRIHL/UD75	Directeur	11/07/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
FRONTEAU	Marie-Laure	DRIHL/UD75	Cheffe du service habitat et rénovation urbaine	11/07/2022
BENOIT	Julie	DRIHL/UD75	Adjointe à la cheffe du service habitat et rénovation urbaine	11/07/2022
STACKOWICZ	Isabelle	DRIHL/UD75 /SHRU	Adjointe au chef du bureau du développement de l'offre, du logement social et de la rénovation urbaine	11/07/2022
COUZIGOU	Yann	DRIHL/UD75 /SHRU	Chargé de programmation et de financement	11/07/2022
GUILLEMOT	Blanche	Ville de Paris	Directrice du logement et de l'habitat	06/07/2022
BRIANT	Anthony	Ville de Paris	Sous-directeur de la politique du logement	06/07/2022
NEBOUT JAVAL	Elli	Ville de Paris	Cheffe du service du logement et de son financement	06/07/2022
DEBREIL	Aude	EPA Sénart et Réseau national des aménageurs	Directrice générale EPA Sénart et co-présidente du RNA	19/09/2022
LASEK	Valérie	EPA Bordeaux Euratlantique	Directrice générale	05/10/2022
DELPECH	Claire	Intercommunalités de France	Responsable finances, fiscalités, habitat et logement	03/09/2022

Annexe 6. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
3DS (loi)	Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.
ALMS (ex –SIAL)	Service accès au logement et mixité sociale
Anah	Agence nationale de l'habitat
Ancols	Agence nationale du contrôle du logement social
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
Anru	Agence nationale pour la rénovation urbaine
APL	Aide personnalisée au logement
BT01 (indice)	Indice du coût des travaux de construction (utilisé dans les marchés pour actualiser et réviser les montants contractuels)
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CDC	Caisse des dépôts et consignations
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, établissement public de l'Etat
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGDD	Commissariat général au développement durable
Climat et résilience (loi)	Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets
CRHH	Comité régional de l'habitat et de l'hébergement
DDETS	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (service de l'Etat sous l'autorité du préfet de département)
DDT(M)	Direction départementale des territoires et de la mer pour les départementaux littoraux (service de l'Etat sous l'autorité du préfet de département)
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
Dreal	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (service de l'Etat sous l'autorité du préfet de région, hors Ile-de-France)

Acronyme	Signification
Drihl	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (service de l'Etat sous l'autorité du préfet de la région Ile-de-France)
ELAN (loi)	Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
EPF, EPFL	Etablissement public foncier, établissement public foncier local
ERMS	Emplacement réservé de mixité sociale (disposition insérée dans un PLU pour prescrire la réalisation de logements sociaux sur une parcelle)
Fnap	Fond national des aides à la pierre
Galion	Application informatique utilisée par les services de l'Etat et les délégataires pour l'instruction des dossiers de financement du logement social. Galion est interconnecté avec SPLS, application dédiée à la programmation et alimente l'infocentre Sisal.
IRL	Indice de révision des loyers
LLS	Logement locatif social
NOTRe (loi)	Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
NPNRU	Nouveau programme national de renouvellement urbain (programme financé par l'Anru)
OAP	Orientation d'aménagement et de programmation (document faisant partie d'un PLU)
OIN	Opération d'intérêt national
OPH	Office public de l'habitat
PADD	Projet d'aménagement et de développement (joint au PLU)
PDH	Plan départemental de l'habitat
PLAI, logement PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration, logement financé par un PLAI destiné aux locataires en grande précarité
PLH	Programme local de l'habitat
PLU, PLUi, PLUiH	Plan local d'urbanisme, plan local d'urbanisme intercommunal, plan local d'urbanisme intercommunal intégrant le PLH

Acronyme	Signification
PLUS	Prêt locatif à usage social, logement social financé par un PLUS (droit commun des logements sociaux)
PLS	Prêt locatif social, logement financé par un PLS qui le rend accessible à des ménages ayant des ressources plus élevées que les logements PLUS
PNRQAD	Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (programme financé par l'Anru, l'Anah et l'Etat)
PUP	Projet urbain partenarial
RLS	Réduction du loyer de solidarité. Réduction du loyer des logements sociaux pour les locataires bénéficiaires de l'APL (en contrepartie d'une réduction du montant de l'APL)
RPLS	Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (base de données sur les logements sociaux issue d'une enquête annuelle auprès des bailleurs sociaux)
Sisal	Infocentre collectant les données qui proviennent de SPLS et Galion, les applications informatiques pour la programmation et l'instruction des dossiers de financement des aides à la pierre.
SMS	Secteur de mixité sociale (secteur dans lequel le PLU prescrit des logements sociaux dans les projets créant des logements)
SPL, SPLA	Société publique locale, société publique locale d'aménagement
SPLS	Application informatique utilisée par les services de l'Etat et les délégataires pour la programmation des opérations de financement du logement social. SPLS est interconnecté avec Galion, application dédiée à l'instruction des dossiers, et alimente l'infocentre Sisal.
Sraddet	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRU (loi)	Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
USH	Union sociale pour l'habitat (organisation représentative du secteur HLM)
Vefa	Vente en l'état futur d'achèvement
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAD	Zone d'aménagement différé

[Site internet de l'IGEDD : « Les derniers rapports »](#)