HAL open science

Les organismes Hlm à l'épreuve de la décroissance urbaine

Marie Mondain

▶ To cite this version:

Marie Mondain. Les organismes Hlm à l'épreuve de la décroissance urbaine. Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne, 2021. Français. NNT : . tel-03864242

HAL Id: tel-03864242
https://hal.science/tel-03864242v1

Submitted on 21 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

UNIVERSITÉ PARIS 1
PANTHÉON SORBONNE

U.M.R 8504 Géographie-Cités

Ecole doctorale de Géographie de Paris

Thèse pour l'obtention du titre de docteur

LES ORGANISMES HLM A L'EPREUVE DE LA DECROISSANCE URBAINE

Dirigée par Sylvie Fol et Yoan Miot

Présentée et soutenue publiquement par Marie Mondain

le 14 décembre 2021

Devant le jury composé de :

Bruno Daly	Directeur des études patrimoniales	Fédération des OPH	Examinateur
Jean-Claude Driant	Professeur	Université Paris-Est Créteil	Examinateur
Sylvie Fol	Professeure	Université Paris 1 Panthéon Sorbonne	Directrice
Yoan Miot	Maître de conférences	Université Gustave Eiffel	Directeur
Julie Pollard	Maîtresse d'enseignement et de recherche	Université de Lausanne	Rapporteure
Hélène Roth	Maîtresse de conférences	Université Clermont Auvergne	Examinatrice
Valérie Sala Pala	Professeure	Université Jean Monnet Saint-Étienne	Rapporteure

Cette thèse a reçu le soutien de la Fondation Palladio et de Pôle emploi.

REMERCIEMENTS

A ceux qui m'ont donné envie d'entreprendre cette thèse au cours de mes premières expériences professionnelles : Hervé Léon et Marc Depriester du bureau d'études Aures, Cécile Bouclet et les collègues du CODRA, la DDT des Ardennes et l'équipe de gestion urbaine de proximité de Dreux.

A mes directeurs de thèse, Sylvie et Yoan, qui m'ont fait confiance pour ce projet. Un immense merci pour votre accompagnement à la fois exigeant et bienveillant. Merci aussi pour votre partage d'une conception de la recherche attentive aux enjeux sociaux.

A Laurent Goyard, Jean-Christophe Margelidon et Bruno Daly qui ont fait le pari d'accueillir une jeune chercheuse à la fédération des OPH. Et à tous les collègues qui m'ont m'intégrée au mystérieux « monde HLM » : Anne, Antoine, Brigitte, Catherine, Carole, Céline, Charlotte, Chloé, Denise, Gislaine, Dominique Sainz, Dominique Belargent, Dominique Brésard, Fréjus, Jean-François, Lila, Manuel, Mathilde, Patrick, Philipe, Pierre, Pascal, Rosanne, Sandrine, Valérie, Véronique, Willy. Merci aussi à tous ceux qui ont donné de leur temps pour m'ouvrir l'accès aux terrains d'enquête : Elsa Lefèbvre pour la scène havraise, Christophe Bouscaud pour l'immersion dans l'Orne, Cécile Remilliers, Grégory Bouscquet, pour l'enquête nationale, et tous les autres.

Si la rédaction est un travail solitaire, heureusement la recherche ne l'est pas. Merci aux membres du jury qui ont accepté d'évaluer ce travail, aux chercheurs de l'ANR Altergrowth qui m'ont intégré à leurs projets, à Vincent Béal pour sa participation au comité de thèse, aux doctorants du GT HLM (Amandine Mille, Anne-Laure Jourdheuil, Benjamin Leclerc, François Rochon, Matthieu Gimat, Mariana Tournon, Virginia Santilli), aux organisateurs de la JE « Produire la ville sans argent ». Merci aussi aux doctorants du labo' : les historiques (Clara, Elisabeth, Emma, Laetitia, Leïla, Marion, Thibault), la nouvelle génération (Clément, Etienne, Fanny, Joséphine, Julie, Natacha), les permanents du 2ème étage (Anaïs, Annaëlle, Ceyda, Cinzia, Laurent, Milan). Pour les échanges stimulants, les relectures et tout le reste.

Aux ami.e.s, à ma famille, et aux copain.e.s du Moulin bleu qui m'ont accueilli pour les confinements successifs. Certains d'entre eux vous se sont même prêtés au jeu fastidieux des sept erreurs de la rédaction universitaire. Merci énormément !

A Victor aussi. J'ai hâte des années qui s'annoncent !

SOMMAIRE

Introduction générale 11

Chapitre 1. Appréhender la participation des organismes HLM aux politiques urbaines en contexte de décroissance 25

1. La décroissance urbaine, une bifurcation durable des trajectoires urbaines 27

2. La renégociation de la place des organismes HLM dans les politiques urbaines des villes en décroissance..... 47

3. L'évolution du rôle des organismes HLM au gré des réformes sectorielles..... 61

4. Investiguer la participation des organismes HLM aux politiques urbaines en contexte de décroissance..... 74

Chapitre 2. Observer les organismes HLM en contexte de décroissance 85

1. Observer les organismes HLM en contexte de décroissance urbaine et leur participation aux politiques urbaines..... 86

2. Méthodes de collecte et d'analyse de données..... 102

PARTIE 2. LA DÉCROISSANCE URBAINE VUE D'EN HAUT – CONSTRUCTION ET MISE A L'AGENDA PAR LES FÉDÉRATIONS HLM 127

Chapitre 3. L'absence de mise à l'agenda des processus de décroissance identifiés dans les régions de tradition industrielle 132

1. La reconnaissance locale de processus de décroissance urbaine 135

2. La décroissance urbaine sur le plan national : un enjeu discret et non spécifique..... 162

Chapitre 4. Les « territoires détendus », mise à l'agenda sectorielle de la décroissance urbaine dans les années 2010 185

1. Les politiques nationales du logement à l'épreuve de la décroissance urbaine 187

2. Villes en décroissance urbaine, un sous-ensemble des « territoires détendus » 207

3. Vers une intégration de la décroissance urbaine aux politiques nationales du logement 227

Chapitre 5. Logement social, locataires et OPH en contexte de décroissance urbaine 237

1. Typologie des OPH selon leur implantation dans une ville en décroissance 239

2. Les villes en décroissance, contexte emblématique du regain de la vacance HLM 243

3. Une spécialisation dans le logement des ménages à faibles revenus..... 260

4. Des contraintes financières redoublées..... 273

PARTIE 3. LA DÉCROISSANCE URBAINE VUE D'EN BAS– STRATÉGIES D'ACTEURS EN MARCHÉ IMMOBILIER DÉCROISSANT 291

Chapitre 6. Trajectoires de décroissance urbaine et politiques du logement 293

1. Cinq villes, reflet de la diversité des situations de décroissance urbaine en France..... 294

2. Le logement social, instrument du (re)développement urbain depuis la Seconde Guerre mondiale 308

3. Collectivités locales : capacités différenciées et enjeux communs des politiques de l'habitat .. 322

Chapitre 7. Le logement social, segment d'un marché détendu 343

1. Des marchés peu segmentés, une concurrence généralisée 346

2. Les effets du renforcement de la concurrence pour le secteur HLM 365

Chapitre 8. Bâtir, loger, gérer : l'activité des organismes HLM en marché décroissant 393

1. Se développer en contexte de décroissance urbaine : partir, rester, venir 395

2. Au quotidien : produire et gérer le logement social en contexte de décroissance urbaine 427

Chapitre 9. Du côté des collectivités locales, mobiliser le logement social pour faire la ville décroissante 451

1. Le logement social, instrument attendu des collectivités locales en contexte de décroissance 454

2. Mobiliser les organismes HLM 464

3. Orienter la production neuve HLM au service du renouvellement des centres 488

Conclusion générale..... 513

Bibliographie 529

Table des figures..... 549

Table des tableaux..... 552

Table des encadrés 555

Annexes 557

GLOSSAIRE

ADIL : Agence départementale pour l'information sur le logement

ANIL : Agence nationale pour l'information sur le logement

ANAH : Agence nationale de l'amélioration de l'habitat

ANCOLS : Agence nationale de contrôle du logement social

ANCT : Agence nationale de la cohésion des territoires

ANIL : Agence nationale pour l'information sur le logement

APL : Aide personnalisée au logement

AURH : Agence d'urbanisme de la région havraise

CAF : Caisse des allocations familiales

CCH : Code de la construction et de l'habitat

CGET : Commissariat général à l'égalité des territoires

CIFRE : Convention industrielle de formation par la recherche

CRHH : Comité régional de l'habitat et de l'hébergement

CGLLS : Caisse de garantie du logement locatif social

CIV : Comité interministériel à la ville

CUS : Convention d'utilité sociale

DALO : Droit au logement opposable

DHUP : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (au sein du Ministère de la Cohésion des Territoires et de la Transition écologique)

DIS : dossier individuel de situation

DREAL : direction régionale de l'équipement, de l'aménagement et du logement

DSQ : programme Développement social des quartiers

EPF : établissement public foncier

Filocom : fichier des logements des communes

FNAP : Fonds national des aides à la pierre

GIRZOM : groupe interministériel pour la restructuration des zones minières

HBM : habitation à bon marché (nom d'un prêt)

HLM : habitation à loyer modéré

HLM-O : HLM ordinaire (nom d'un prêt)

HVS : programme Habitat et Vie Sociale

NPNRU : nouveau programme de renouvellement urbain depuis 2014

OPS : enquête « Occupation du parc social »

OPAC : office public de l'aménagement et de la construction

OPAH : opération programmée d'amélioration de l'habitat

PALULOS : prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale

PCL : prêt conventionné locatif

PCS : professions et catégories socioprofessionnelles

PLAi : prêt locatif aidé d'intégration

PLH : programme local de l'habitat

PLI : prêt locatif intermédiaire

PLS : prêt locatif social

PLU : plan local d'urbanisme

PLUI : plan local d'urbanisme intercommunal

PLUS : prêt locatif à usage social

PNRQAD : programme national de requalification des quartiers d'habitat dégradés

PNRU : programme national de rénovation urbaine de 2003 à 2014

PSLA : prêt social de location-accession

PSP : plan stratégique de patrimoine

PSR : programme social de relogement (nom d'un prêt)

RGPP : révision générale des politiques publiques

RPLS : répertoire du parc locatif social

SCoT : schéma de cohérence territorial

SISAL : système d'information pour le suivi des aides au logement

SNE : système national d'enregistrement (des demandes de logement social)

USH : Union sociale pour l'habitat

ZAC : zone d'aménagement concerté

ZUP : zone à urbaniser en priorité

Introduction générale

« Certains territoires sont aujourd'hui en décroissance ou en « resserrement » urbain. Souvent ceux des bourgs, des petites et des villes moyennes, où les Hlm ont accompagné le développement industriel du pays pendant les « Trente glorieuses ». Ici, au Creusot, cette histoire intime entre l'industrialisation et l'urbanisation, entre l'habitat ouvrier et les Hlm, va nous être rappelée. (…)

Ce patrimoine Hlm, intimement lié à l'industrialisation, à la croissance est aujourd'hui en vif décalage avec les aspirations des habitants, avec les marchés du logement. Et nos organismes Hlm sont impactés par les difficultés induites par ce décalage : recettes faibles parce qu'il y a de la vacance, besoins d'investissements très élevés, parce qu'il faut repenser, démolir, transformer parfois en présence d'amiante, raréfaction des financements, concurrences accrues parce qu'il y a peu d'habitants et qu'il faut les fidéliser, les accompagner dans leurs parcours de vie. (…)

Or, ces dernières années, les efforts publics ont davantage porté sur la production en zone tendue et sur la rénovation urbaine des quartiers. Les territoires en décroissance ont fait l'objet de bien moins d'attentions. ».

Ce sont les premiers mots du discours introductif du président de l'Union sociale pour l'habitat, Jean-Louis Dumont, au colloque intitulé « *Territoires en décroissance* » organisé le 23 juin 2015 par les fédérations HLM. Au cours de cette journée, les participants prennent connaissance de différentes études réalisées par les fédérations HLM sur ces territoires[1] et échangent sur leurs expériences professionnelles. Ils débattent des difficultés auxquelles sont confrontés les organismes HLM dans ces territoires qualifiés de « décroissants », « détendus » ou encore « en mutation ». Si l'augmentation de la vacance joue un rôle central, ces difficultés concernent plus largement l'évolution des profils des ménages à la fois moins nombreux et marqués par des difficultés sociales ou économiques plus importantes. Ce sont aussi des perspectives limitées de développement dans ces territoires à l'exception de constructions dédiées à des publics spécifiques comme les personnes âgées ou les adultes en situation de handicap. Enfin, ces changements sont sources de difficultés financières pour les

[1] FOPH, 2014, *La recomposition du parc social en territoires détendus* ; USH, 2015 *Devenir des quartiers HLM dans les zones à marchés très détendus*.

organismes HLM, qui connaissent une diminution de leurs recettes à mesure que la vacance se développe dans leur patrimoine mais doivent poursuivre l'entretien de celui-ci.

18% des organismes HLM[2] assistent à cette journée ainsi que de nombreux élus. Leurs échanges sont relayés par les médias nationaux, bien au-delà de la presse professionnelle. Comment expliquer le succès de cette journée qui mobilise une rhétorique de la décroissance plus fréquemment associée dans l'imaginaire collectif aux villes nord-américaines comme Detroit ou aux villes d'ex-Allemagne de l'Est comme Leipzig pour décrire les villes françaises ? Et plus encore, pourquoi les organismes HLM se saisissent publiquement de cette question de décroissance urbaine à une époque où elle est encore largement absente des politiques nationales du logement en France (Dormois et Fol, 2017 ; Buhnik, 2018) ?

Le succès de cet évènement met en évidence deux enjeux de la décroissance urbaine en France. Il souligne d'une part la diffusion de ce processus à de nombreuses villes petites et moyennes depuis plusieurs décennies. Les organismes HLM implantés dans l'ensemble des villes françaises de plus de 5 000 habitants sont ainsi aux premières loges pour en percevoir les effets. D'autre part, cette manifestation atteste de la dimension politique de la décroissance urbaine. Les difficultés identifiées par les organismes HLM ne sont ainsi pas seulement imputées à des effets locaux mais aussi à des politiques d'aménagement passées et aux orientations actuelles des politiques du logement. La priorisation des moyens de l'Etat pour augmenter la production de logements sociaux en « zone tendue » se ferait aux dépens des moyens alloués aux organismes HLM dans les villes en décroissance.

Dans ce contexte, l'objectif de cette thèse est d'explorer les conséquences de la décroissance urbaine pour les activités de production et de gestion des organismes HLM. Ce faisant, je cherche à rendre compte du rôle des organismes HLM dans la recomposition des politiques urbaines à l'œuvre dans les villes en décroissance, à partir de l'exemple des politiques du logement.

Organismes HLM, fédérations HLM et logement social

En prenant pour objet les organismes HLM et leur patrimoine, je ne m'intéresse qu'à une partie du logement social et de ses opérateurs. En effet, bien qu'il n'existe pas de définition univoque du logement social, dans les pays européens, un logement est généralement considéré comme social dès lors que « *les conditions de fourniture et*

[2] 122 organismes HLM sont représentés parmi les 267 offices publics de l'habitat, 250 entreprises sociales pour l'habitat et 169 sociétés coopératives d'HLM existant en 2015.

d'occupation sont soumises à des obligations spécifiques afin de permettre aux personnes éprouvant des difficultés à se loger aux conditions prévalant sur le marché d'accéder et de se maintenir dans un logement décent et abordable » (Ghékière, 2007, p. 83). Si une telle définition exclut le parc social « de fait »[3], elle englobe encore une diversité de logements aidés à l'instar du parc locatif éligible aux aides personnelles au logement ou bien aux logements acquis grâce à des dispositifs de soutien à l'accession à la propriété. Je mobilise donc une définition plus restrictive qui identifie le logement social au parc locatif produit et géré par les organismes HLM. Cette définition est fréquemment mobilisée dans la statistique publique et dans les travaux de recherche sur le logement en France (Driant, 2002b ; Steinmetz, 2013 ; Gimat, 2017). Elle fait écho à une différenciation historique des filières de production et de gestion des logements en France depuis le milieu du XXème siècle entre un secteur privé et un secteur social, chacun ayant une réglementation, des modes de financement, des opérateurs et des réseaux d'influence spécifiques (Effosse, 2003).

Les organismes d'habitations à loyer modéré, ou plus communément les organismes HLM, constituent ainsi les opérateurs historiques du logement social en France. En 2019, 471 organismes HLM étaient recensés dont 234 offices publics de l'habitat, 198 entreprises sociales pour l'habitat et 39 coopératives HLM[4]. Ce sont des établissements en charge de la production et la gestion de logements sociaux. Ils exercent des missions relevant de l'intérêt général à travers l'amélioration des conditions d'habitat des personnes à ressources modestes ou défavorisées, la mise en œuvre du droit au logement et la recherche de la mixité sociale[5]. A ce titre, ils bénéficient d'aides spécifiques de l'Etat et d'exonérations fiscales et sont soumis à un contrôle de leurs activités par les pouvoirs publics.

A l'échelle nationale, ces organismes HLM sont représentés par des organisations professionnelles spécifiques à chaque statut. Les deux fédérations principales regroupent les organismes HLM spécialisés dans la production et la gestion de logement social locatif : la fédération des offices publics de l'habitat et la fédération des entreprises sociales de l'habitat. Deux fédérations rassemblent les organismes HLM qui œuvrent pour l'accession à la propriété des ménages à faibles revenus : la fédération des sociétés coopératives d'HLM et la fédération des sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la

---

[3] C'est-à-dire des logements du parc privé spécialisés dans l'accueil de ménages à faibles revenus ou trouvant des difficultés à se loger sur d'autres segments du marché, en raison des loyers peu élevés pratiqués. Néanmoins, cette offre abordable ne reflète pas un contrôle des prix par la puissance publique mais plutôt le manque de confort et la vétusté, voire l'indignité des logements.

[4] USH, 2020, Hlm en chiffres - https://www.union-habitat.org/union-data/le-parc-hlm; consulté le 2 octobre 2021.

[5] Articles L. 411 et L. 411-2 du *Code de la construction et de l'habitat* (CCH).

propriété spécialisée. S'y ajoute une fédération des associations régionales d'organismes HLM. Ces cinq fédérations sont regroupées en une confédération, l'Union sociale pour l'habitat. Les organismes HLM ainsi que leurs fédérations constituent le « mouvement HLM ».

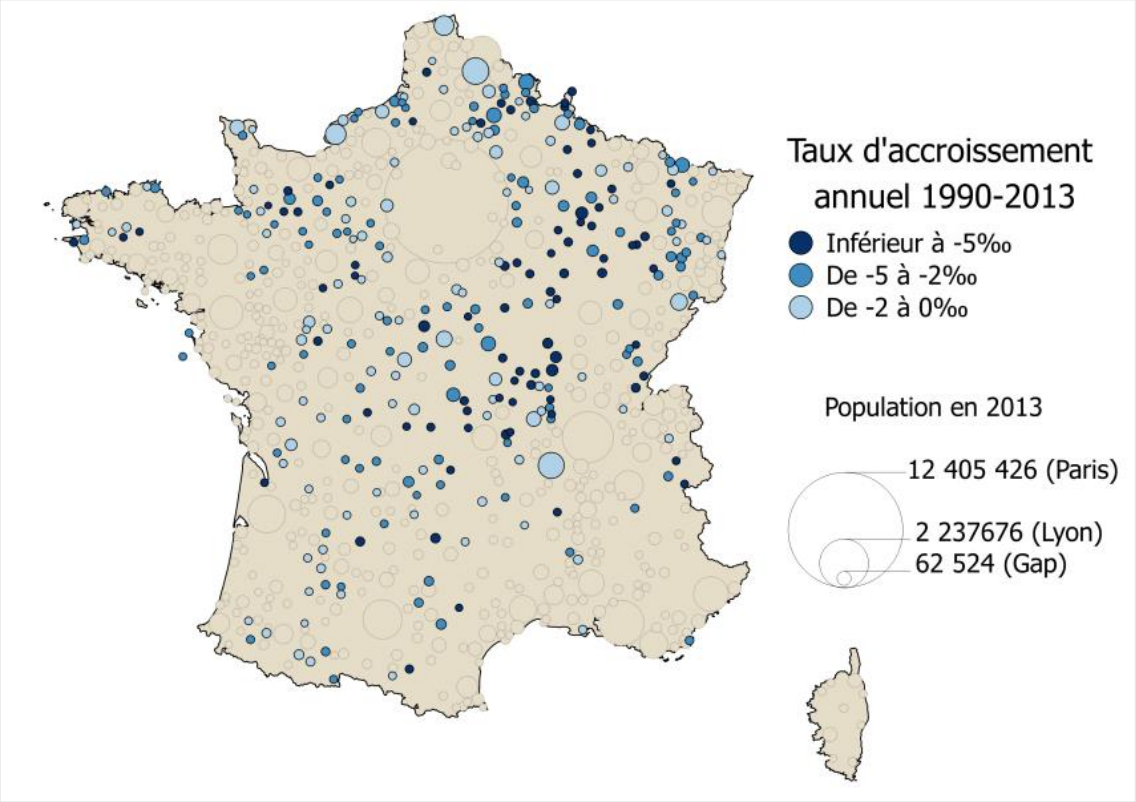
La décroissance urbaine comme processus de redéfinition des politiques urbaines

Les travaux sur la décroissance urbaine, que l'on définira dans un premier temps comme un processus d'affaiblissement démographique, économique et social des villes, fournissent de premières pistes pour rendre compte du caractère durable et systémique des difficultés identifiées par les organismes HLM et leurs fédérations.

Perte de population, diminution des emplois, baisse des prix immobiliers ou paupérisation des ménages, aucun de ces facteurs pris un à un ne constituent des dynamiques nouvelles de développement urbain. Cependant les travaux les plus récents sur la décroissance urbaine[6], témoignent d'une diffusion du processus (Baudet-Michel et Paulus, 2021 ; Cauchi-Duval, 2021). Si la dynamique de déclin se renforce là où elle était déjà présente depuis les années 1960-1970, elle se diffuse aussi à d'autres territoires. Il s'agit de villes situées dans des zones rurales enclavées, de villes petites et moyennes de régions de tradition industrielle et de quelques grandes villes industrielles comme Le Havre ou Saint-Étienne. En France, 38% des aires urbaines ont perdu des habitants entre 1990 et 2013 (Figure 0-1) malgré un contexte national de croissance démographique qui a bénéficié à la plupart des métropoles et capitales régionales.

[6] Appréhendée à partir du critère démographique.

Figure 0-1 : Aires urbaines selon le taux d'accroissement annuel entre 1990 et 2013



Sources : Insee 2015 d'après Cauchi-Duval et Rudolph, 2018 – Séminaire Praticiens-Chercheurs ANR Altergrowth

Localement, les formes de la décroissance urbaine sont variées, attestant de la diversité de combinaisons entre configurations locales et processus globaux (Fol et Cunningham-Sabot, 2010 ; Martinez-Fernandez *et al.*, 2012a). Périurbanisation, vieillissement de la population, vacance résidentielle, renforcement des ségrégations socio-spatiales, déclin des activités économiques, difficultés économiques des gouvernements locaux, sont autant de signes qui attestent de la difficulté à « *découvrir ce qui se trouve derrière la pluralité des villes en décroissance* »[7] (Großmann *et al.*, 2013, p. 222). La déstabilisation des marchés immobiliers résidentiels apparaît toutefois comme l'une des conséquences principales du processus de décroissance urbaine dans les travaux qui s'attachent à conceptualiser la décroissance urbaine (Hollander *et al.*, 2009 ; Haase *et al.*, 2014 ; Bernt, 2016 ; Haase *et al.*, 2016). La hausse de la vacance résidentielle et la diminution des valeurs immobilières constituent ainsi les effets les plus visibles et les plus immédiats de la décroissance (Couch et Cocks, 2013 ; Han, 2014 ; Rink et Wolff, 2015 ; Manville et Kuhlmann, 2018 ; Döringer *et al.*, 2019 ; Hollander et Hartt,

[7] "*Discovering what lies behind the plurality of shrinking cities*"

2019). Les ménages en quête de logement seraient de moins en moins nombreux tandis que le nombre de logements stagne ou s'accroît avec la construction de nouveaux logements.

A plus long terme, ce sont les fonctions résidentielles de l'espace urbain qui sont remises en cause par l'augmentation des logements vacants et la diminution des valeurs marchandes du foncier et de l'immobilier. La perte d'activités et d'habitants participe d'une dé-densification des espaces urbains. Cette dé-densification n'est pas coordonnée mais correspond plutôt à l'émergence de logements vacants, de friches et d'espaces sous-utilisés au gré des recompositions de l'activité économique et des trajectoires résidentielles des ménages. Organiser cette dé-densification constitue aussi un objectif de certaines collectivités locales affectées par les processus de décroissance. Il s'agit alors de conforter la densité urbaine des espaces centraux pour maintenir l'offre de services et les équipements existants. Les politiques du logement constituent l'un des moyens à disposition des collectivités locales pour mettre en œuvre ces stratégies de décroissance. La production neuve est concentrée dans les espaces centraux et, concomitamment, des logements sont démolis dans les quartiers périphériques.

La diminution des valeurs marchandes du foncier et de l'immobilier se traduit aussi par des pertes de recettes pour les propriétaires et promoteurs immobiliers présents dans les territoires en décroissance. Ce processus en fait des espaces peu attractifs pour la promotion immobilière en raison des perspectives de plus-value incertaines ou du moins faibles en comparaison d'autres territoires. Ce sont aussi les logiques d'entretien du patrimoine par les propriétaires bailleurs qui sont mises à mal. Ceux-ci ne seraient pas incités à entretenir un patrimoine pour lesquels les loyers ne permettent pas d'amortir ces investissements (Bernt, 2009). Le fonctionnement des marchés immobiliers décroissants participe ainsi d'une recomposition des acteurs en présence à travers le départ (ou la non arrivée) de certains d'entre eux et une perte de moyens financiers pour d'autres.

La décroissance urbaine ne constitue donc pas seulement un contexte source de nouvelles contraintes pour les organismes HLM mais plus fondamentalement un processus qui redéfinit les ressources, les objectifs et les acteurs des politiques urbaines. Ce constat d'un renouveau des acteurs est d'ailleurs mis en avant par les organismes HLM qui expliquent être « *bien souvent les seuls interlocuteurs vers lesquels les élus sont en mesure de se tourner* »[8]. Il fait écho aux recherches urbaines sur le rôle des organisations à but non lucratif, alliés des collectivités locales dans la mise en œuvre de politiques urbaines dans des contextes de marchés immobiliers durablement dévalorisés (Patterson et Silverman, 2013 ; Vergnaud,

[8] FOPH, 2017, *Pour une meilleure adaptation des politiques du logement aux territoires détendus*, p.23.

2018). Ce sont des organisations qui jouent un rôle économique local de premier plan par les emplois et les dépenses de consommation qu'elles génèrent. Cependant, et à la différence de nombre d'acteurs économiques, le départ de ces institutions ancrées est souvent impossible ou trop coûteux pour ces institutions qui « *en raison de leur mission, des capitaux investis ou des relations entretenues avec les usagers ou employés, sont géographiquement attachées à certains territoires* »[9] (Webber et Karlstrom, 2009, p. 6). Au fur à mesure que les acteurs économiques quittent la ville et que les services publics perdent leurs moyens, ces institutions constitueraient des partenaires incontournables de la fabrique de la ville décroissante.

Les travaux sur la décroissance urbaine proposent ainsi plusieurs pistes pour analyser les difficultés mises en évidence par les organismes HLM, de même que leur rôle de partenaire des politiques urbaines locales. Plusieurs aspects restent toutefois non pris en compte par ces travaux, révélant à la fois des angles morts des recherches mais aussi des difficultés à mobiliser des cadres d'analyse qui, par leur ancrage théorique (régimes urbains, coalitions de croissance) ou les caractéristiques de leurs terrains d'enquête (grandes villes, promotion immobilière privée) prennent peu en compte les spécificités inhérentes aux organismes HLM. Deux aspects paraissent ainsi essentiels à l'analyse.

Il s'agit tout d'abord de la place singulière qu'occupent les organismes HLM sur le marché immobilier. En effet, la production de logements, leur entretien, de même que l'accès et le maintien au logement des ménages, reposent davantage sur des règles administratives que sur les mécanismes d'ajustement entre offre et demande de logements sur un marché donné. La sous-estimation du rôle des acteurs et des instituions constitue une critique récurrente des analyses néoclassiques qui façonnent la conception du marché immobilier dans les travaux sur la décroissance(Guy et Henneberry, 2000). Néanmoins, cette limite est particulièrement problématique pour observer les organismes HLM. Ceux-ci sont insérés dans un circuit de financement spécifique qui ne relève pas de l'ajustement entre une offre et une demande locale de logements. Il s'accompagne par exemple d'incitations à l'entretien du patrimoine indépendamment des dynamiques immobilières locales. De même, le rôle prééminent de la puissance publique dans la délimitation des frontières du logement social comporte des possibilités d'augmentation ou de baisse de la demande déconnectées du fonctionnement du marché local, par exemple à travers le relèvement des plafonds de loyer.

[9] "by reason of mission, invested capital, or relationships to customers or employees, are geographically tied to a certain location".

Ensuite, ces spécificités font écho plus largement à l'inscription des organismes HLM dans un secteur d'action publique : le secteur HLM. S'il s'agit d'une notion polysémique de la sociologie de l'action publique, le secteur est ici entendu comme un regroupement d'acteurs dont les positionnements s'influencent mutuellement[10]. Le secteur HLM correspondrait ainsi, aux organismes HLM et à leurs fédérations, considérés dans leurs interactions avec l'Etat, les collectivités locales et les différentes instances en charge de la politique du logement (Action Logement, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, …). Ainsi, les règles et normes en vigueur dans le secteur HLM déterminent les modalités d'action et contraintes des organismes HLM dans les villes en décroissance.

Or le secteur HLM connaît d'importantes évolutions depuis deux décennies, entraînant une redéfinition des contraintes et modalités d'action des organismes HLM, qu'ils soient implantés ou non dans une ville en décroissance. De façon synthétique, la diminution des aides financières de l'Etat pour la production de logements sociaux reporte l'effort financier sur les organismes HLM qui sont incités à maximiser leurs recettes. Ce glissement s'opère à travers un ensemble de changements ayant trait au financement, aux compétences et à la gouvernance des organismes HLM : accroître la rentabilité des activités classiques de production et gestion locative, développer des activités qui permettent de bénéficier des mécanismes de valorisation du marché immobilier, concentrer les organisations du secteur. Il s'agit donc de prendre en compte le fonctionnement de ce secteur et ses évolutions pour éclairer les difficultés mises au jour par les organismes HLM.

Une approche sectorielle de la décroissance urbaine : les organismes HLM comme groupe d'intérêt

En tant qu'acteurs des politiques du logement, les organismes HLM sont à la fois affectés par le processus de décroissance urbaine et participent à la gestion des difficultés induites par ce contexte. Concilier ces deux perspectives – les effets de la décroissance urbaine sur les activités des organismes HLM et la participation des organismes HLM dans

[10] Je mobilise ici une définition issue des travaux de sciences politiques qui établit trois dimensions au secteur : « *Premièrement, il comprend une dimension liée aux intérêts, constituée par un ensemble d'acteurs individuels ou collectifs, publics ou privés, professionnels ou profanes et qui rassemble les principales logiques d'action à l'œuvre au sein du secteur. Deuxièmement, il comprend une dimension institutionnelle reposant sur des règles, des procédures et des instruments spécifiques qui organisent les relations entre les acteurs, notamment lors de la mise en œuvre (budgets, choix organisationnels, outils et techniques). Troisièmement, un secteur comprend une dimension cognitive, soit la vision qu'ont les acteurs de cet environnement, de ses frontières et de ce qui s'y applique ou devrait s'y appliquer en termes d'action publique* » (Halpern et Jacquot, 2015, p. 68)

la mise en œuvre de politiques locales de gestion de la décroissance – ancre cette thèse dans une approche d'économie politique, c'est-à-dire une approche sensible aux dimensions économiques, politiques et sociales et à leur articulation (Adisson et Guironnet, 2020). Plutôt que de considérer les organismes HLM comme un allié attendu des politiques de gestion de la décroissance, il s'agit de mieux cerner ce rôle de partenaire à travers l'observation des modalités de participation des organismes HLM à ces politiques et leur imbrication dans un ensemble de contraintes liées aux processus de décroissance mais aussi aux évolutions contemporaines du secteur HLM.

Observer les organismes HLM en tant que groupe d'intérêt fournit une perspective d'analyse qui permet de tenir compte de ces différents aspects. Si ce parti-pris est en décalage avec les définitions les plus étroites des groupes d'intérêt, restreintes à l'étude de l'influence des acteurs économiques privés sur les politiques publiques, il semble toutefois confirmé par les analyses empiriques et sociologiques contemporaines des organismes HLM. De nombreux travaux de science politique sur les réformes des politiques du logement ont montré qu'à cette occasion, les organismes HLM poursuivaient parfois des intérêts distincts de ceux des pouvoirs publics et notamment du ministère des Finances (Zittoun, 2001 ; Steinmetz, 2013). Plus encore, les évolutions récentes du secteur HLM tendent à renforcer localement l'autonomie des organismes HLM vis-à-vis des gouvernements locaux ou du moins à accroître le poids de contraintes gestionnaires qui diffèrent et parfois s'opposent aux enjeux poursuivis par les politiques locales du logement.

La participation des organismes HLM à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques urbaines met en évidence des groupes d'intérêt distincts à l'échelle nationale et locale. A l'échelle nationale, ce sont principalement les fédérations HLM qui assument ce rôle, d'ailleurs prévu dans leurs statuts. Chaque organisme HLM adhère à l'une ou l'autre de ses fédérations, leur déléguant ainsi le monopole formel de la représentation des intérêts du secteur. Les liens d'adhésion sont forts puisque les accords négociés par les fédérations HLM auprès des pouvoirs publics engagent l'ensemble des adhérents. En contrepartie, les fédérations HLM bénéficient d'une reconnaissance officielle par les pouvoirs publics qui se traduit par des financements dédiés et l'accès aux instances décisionnelles des politiques du logement. A l'échelle locale, ce sont plutôt les organismes HLM qui sont identifiés comme groupe d'intérêt au sein des acteurs locaux des politiques du logement et plus particulièrement vis-à-vis des collectivités locales.

Cette approche par les acteurs permet ainsi de documenter la dimension politique de la décroissance urbaine. D'une part, l'analyse des relations entre les organismes HLM et les collectivités en termes de groupe d'intérêt revient à déconstruire le rôle de partenaire des

organismes HLM en resituant ces interactions dans un ensemble plus large d'acteurs structurés par des rapports de force. Il s'agit d'analyser ces relations comme des rapports d'échanges (Woll, 2007), bien qu'une telle perspective sous-estime sans doute les objectifs communs aux organismes HLM et collectivités locales. Organismes HLM et collectivités locales construisent la participation des organismes HLM aux politiques urbaines comme un échange réciproque de services et contreparties. Il s'agit par exemple de la négociation d'une opération immobilière souhaitée par la ville mais coûteuse pour l'organisme HLM, en contrepartie de l'assurance de réaliser une opération immobilière plus conforme aux intérêts de l'organisme HLM ultérieurement. Cette perspective d'échange permet de tenir compte du fait que les organismes HLM et acteurs publics sont interdépendants et contraints réciproquement par les stratégies et les ressources déployées par les uns et les autres (Beyers *et al.*, 2008).

D'autre part, l'approche par les acteurs du secteur HLM permet aussi de prêter attention aux relations entre politiques nationales et politiques locales. Premièrement, les instruments des politiques locales découlent largement des politiques nationales en matière de logement, d'urbanisme et d'affaires sociales. Autrement dit, les politiques nationales définissent les moyens financiers et réglementaires, les valeurs et référentiels à disposition des acteurs des politiques locales. Plus spécifiquement, les mutations du secteur HLM redéfinissent localement l'ensemble des contraintes et ressources des organismes HLM. La raréfaction des financements de l'Etat, par exemple, n'est pas spécifique aux organismes HLM implantés dans les villes en décroissance mais constitue l'une des caractéristiques des évolutions du modèle national de financement du logement social (Gimat et Halbert, 2018). Il s'agit donc plutôt d'observer comment ces transformations sectorielles s'articulent aux effets des processus de décroissance.

Questions de recherche

Considérer les organismes HLM comme groupe d'intérêt amène à structurer les questions de recherche – relatives à la redéfinition des activités des organismes HLM en contexte de décroissance et aux modalités de leur participation aux politiques urbaines de gestion de la décroissance – en deux hypothèses principales :

Premièrement, la décroissance urbaine redéfinit les conditions d'exercice des organismes HLM. Elle est à l'origine de contraintes singulières issues d'une déstabilisation des marchés immobiliers. Celles-ci ne sont pas similaires à celle des opérateurs privés en raison du positionnement singulier du logement social dans le marché immobilier.

Deuxièmement, la décroissance urbaine redéfinit les modalités de participation des organismes HLM aux politiques urbaines, à travers la recomposition des contraintes, ressources et acteurs locaux. A l'échelle nationale, les fédérations HLM participent à la diversification et au renforcement des instruments d'action à destination des acteurs locaux pour gérer la décroissance urbaine. A l'échelle locale, les organismes HLM recomposent les modalités de leur participation aux politiques urbaines en raison de contraintes et ressources spécifiques mais aussi d'objectifs différenciés des politiques urbaines. Leurs marges de manœuvre sont limitées par les évolutions contemporaines du secteur HLM qui font des villes en décroissance des territoires peu propices au développement d'activités rentables pour les organismes HLM.

Méthode d'enquête

Pour vérifier ces hypothèses, une méthode d'enquête à deux échelles a été mise en place, l'une nationale et l'autre locale. A l'échelle nationale, j'ai cherché à retracer la participation des fédérations HLM à l'adaptation des politiques nationales du logement aux enjeux de décroissance urbaine. Ce temps d'enquête a aussi permis de préciser le cadre réglementaire et financier qui structure l'action des organismes HLM dans les villes en décroissance. A partir de ce cadre de référence, une enquête locale a été menée dans cinq villes en décroissance afin d'observer les stratégies des organismes HLM en contexte de décroissance et l'évolution de leurs modalités de participation aux politiques urbaines. L'enquête locale porte tout d'abord sur Le Havre, une ville de tradition industrielle et portuaire qui perd des habitants et des emplois depuis les années 1980. Peuplée de 337 086 habitants en 2018[11], elle fait partie, avec Saint-Etienne, des quelques grandes villes françaises en décroissance. En termes de diversité des activités économiques et de moyens d'ingénierie des collectivités locales, ce territoire est relativement proche des villes en décroissance urbaine sur lesquelles sont fondés de nombreux travaux sur la décroissance urbaine en Europe de l'Ouest. L'enquête locale cible ensuite quatre villes petites et moyennes du département de l'Orne : Alençon (81 752 habitants), Flers (52 478 habitants), Argentan (36 294 habitants) et L'Aigle (27 463 habitants)[12]. Ces villes connaissent depuis les années 1990 un déclin continu de leur population, corrélé pour une large part à la faillite de l'entreprise d'électro-ménager Moulinex. Le parc social de ces quatre villes est géré par les mêmes bailleurs, ceux-ci faisant part de problèmes similaires de vacance locative et d'arrêt de la production neuve.

[11] Insee 2021, RP 2018 – données pour l'aire d'attraction des villes (anciennement aire urbaine).
[12] Ibid.

Néanmoins, ces villes correspondent à des collectivités locales aux ressources et agendas urbains différents. Elles illustrent le profil principal des villes en décroissance en France qui touche davantage les villes petites et moyennes.

Cette enquête a été réalisée entre 2016 et 2019, dans le cadre d'une convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE) avec la fédération des offices publics de l'habitat.

Déroulé de la démonstration

A partir de cette méthode d'enquête, la démonstration de cette thèse est organisée en trois parties. Une partie introductive se compose de deux chapitres qui consistent en un développement des enjeux et méthode abordés ici. Le chapitre 1 introduit les questions de recherche qui guident cette thèse à partir de trois ensembles de travaux scientifiques. La littérature sur la décroissance et celle sur les transformations du secteur HLM permettent d'affiner les hypothèses et de préciser l'apport théorique de ce travail. Un troisième ensemble, la sociologie des groupes d'intérêts, fournit des outils analytiques pour observer la participation des organismes HLM aux politiques urbaines des villes en décroissance. Le chapitre 2 expose les matériaux mobilisés au cours de la thèse et les principaux choix méthodologiques opérés.

Les deux parties suivantes suivent la méthode d'enquête retenue. La partie 2 appréhende la participation des organismes HLM aux politiques urbaines à l'échelle nationale, à partir d'une étude de la mise à l'agenda national des enjeux de décroissance urbaine par les fédérations HLM. Le chapitre 3 revient sur la mobilisation du mouvement HLM face aux processus de décroissance urbaine à l'œuvre dans les villes de tradition industrielle dans les années 1980. Le chapitre 4 analyse la dynamique contemporaine de mise à l'agenda des enjeux de décroissance urbaine par les fédérations HLM depuis les années 2010. Le choix de ces deux séquences historiques permet d'identifier des évolutions inhérentes aux politiques du logement (retrait de l'Etat, territorialisation des politiques du logement), qui conditionnent les évolutions des politiques du logement en faveur d'une meilleure prise en compte des villes en décroissance. En complément, le chapitre 5 précise les spécificités des activités des organismes HLM en contexte de décroissance urbaine. Ces analyses fournissent ainsi de premiers éléments de réponse sur la contribution des organismes HLM à l'adaptation des politiques urbaines à la décroissance urbaine à travers une évolution des instruments des politiques du logement. Ce faisant, elles témoignent aussi des spécificités des activités des organismes HLM en contexte de décroissance urbaine et leur décalage avec les réformes des politiques nationales du logement.

La partie 3 explore la participation des organismes HLM aux politiques urbaines à l'échelle locale, à partir de l'étude des organismes HLM implantés dans cinq villes en décroissance. Le chapitre 6 pose le cadre local des politiques du logement dans ces cinq villes à travers la présentation des trajectoires urbaines et des collectivités locales qui le composent. Le chapitre 7 expose les contraintes induites par le processus de décroissance urbaine pour les organismes HLM à partir d'une analyse de la déstabilisation des marchés immobiliers. Le chapitre 8 rend compte des stratégies mises en œuvre par les organismes HLM pour composer avec le renouvellement des ressources et contraintes induit à la fois par le processus de décroissance urbaine et les évolutions des politiques nationales du logement. Une fois les stratégies des organismes HLM éclaircies, le chapitre 9 décrypte les modalités de la participation des organismes HLM aux politiques urbaines locales.

Chapitre 1. Appréhender la participation des organismes HLM aux politiques urbaines en contexte de décroissance

Observer la participation des organismes HLM aux politiques urbaines des villes en décroissance revient à mobiliser une diversité d'approches théoriques qu'il faut tenter de combiner. À ce titre, cette thèse peut être vue comme une entreprise de spécification à partir des apports d'approches existantes qui, par leur ancrage théorique (régimes urbains, coalitions de croissance) ou les caractéristiques de leurs terrains d'enquête (grandes villes, promotion immobilière privée) prennent peu en compte les spécificités inhérentes aux organismes HLM.

Trois aspects de l'objet d'étude incitent à rechercher des outils analytiques aux interstices de théories et approches plus générales sur l'urbain. En premier lieu, les organismes HLM occupent une place atypique dans la production urbaine, à la fois acteurs de la sphère marchande et instruments attendus de l'action publique pour pallier les dysfonctionnements du marché. Leur place n'est pas toujours envisagée dans des analyses de la production urbaine qui se concentrent sur les acteurs privés ou les pouvoirs publics. En second lieu, la diversité des formes prises par le logement social au sein des économies capitalistes occidentales dont témoigne « *l'absence de modèle européen unifié du logement social* » (Lévy-Vroelant et Tutin, 2010) incite aussi à discuter à chaque fois les termes d'une mobilisation de théories issues de pays où le logement social est inexistant ou dont le fonctionnement ne repose pas sur des organismes spécialisés en charge de sa production et sa gestion. Cette prudence dans la comparaison s'étend également à la mobilisation des travaux sur la décroissance urbaine en raison de la sensibilité du processus aux contextes régionaux et nationaux (Bernt, 2016). À de nombreux égards, les formes prises par la décroissance urbaine française qui concerne surtout des villes petites et moyennes, paraissent parfois en décalage avec les grandes villes allemandes et nord-américaines au fondement d'une large partie des théorisations actuelles du processus de décroissance.

Ce « bricolage épistémologique », fréquent en urbanisme et aménagement (Scherrer, 2010, p. 192) revient toutefois à assembler des approches sous-tendues par des perspectives théoriques et des ancrages disciplinaires divers. J'ai cherché à assurer au mieux la cohérence entre les différents outils analytiques mobilisés à travers la présentation de la diversité des

orientations théoriques qui animent les travaux sur la décroissance urbaine. Ce travail de contextualisation permet de discuter au cas par cas des limites théoriques ou méthodologiques de leur usage pour éclairer la participation des organismes HLM aux politiques urbaines des villes en décroissance.

Deux grands ensembles de travaux sont successivement abordés sous l'angle de la production urbaine : les travaux sur la décroissance urbaine et ceux sur le logement social en France. La littérature sur les villes en décroissance associe une grande diversité de facteurs et phénomènes au processus de décroissance, ce qui rend parfois difficile la définition d'un cadre théorique unifié. C'est pourquoi je retrace d'abord les contours de cette notion pour converger vers l'hypothèse de la décroissance entendue comme bifurcation durable du développement urbain (1.), avant d'identifier au sein de ces travaux ce qui permet d'éclairer la participation des organismes HLM aux politiques urbaines des villes en décroissance (2.). Les travaux sur le système HLM français permettent de préciser ces modalités de participation à la fois par la confirmation du rôle du logement social dans les politiques urbaines mais aussi par la mise en évidence des contraintes croissantes qui pèsent sur les organismes HLM pour s'inscrire dans des mécanismes de marché (3.). La confrontation de ces deux ensembles de travaux permet de tracer le fil directeur de la démonstration (4.).

1. La décroissance urbaine, une bifurcation durable des trajectoires urbaines

La décroissance urbaine fait l'objet d'un intérêt croissant de la recherche urbaine comme l'atteste la récurrence de numéros spéciaux depuis le milieu des années 2000 (Pallagst, 2010 ; Roth, 2011 ; Martinez-Fernandez *et al.*, 2012a ; Bontje et Musterd, 2012 ; Audirac, 2018 ; Aalbers et Bernt, 2019 ; Béal *et al.*, 2019) et la publication de divers états de la recherche en langue française à ce sujet (Fol et Cunningham-Sabot, 2010 ; Béal *et al.*, 2016 ; Roth, 2016). De nombreux auteurs se sont attachés à définir théoriquement un concept mis en évidence à partir de configurations locales mais pour lequel il reste difficile de faire des facteurs localement identifiés de la décroissance urbaine des facteurs globaux (Bernt, 2016). Il s'agit **1/** d'un processus multidimensionnel d'affaiblissement sur les plans économique, social, démographique et spatial **2/** résultant d'une articulation entre des processus économiques et politiques globaux et des configurations locales singulières.

Bien que le déclin économique, démographique ou urbain des villes renvoie à des dynamiques bien connues de la recherche urbaine, ces travaux font l'hypothèse d'un processus spécifique et historiquement situé, incarnant à l'échelle urbaine les mutations post-fordistes de l'économie mondiale. Présenter ses composantes et leur articulation à une recomposition sur le plan mondial et national de l'organisation des activités économiques et leur régulation politique fournit des premières pistes sur la spécificité des activités des organismes HLM dans les villes en décroissance.

La notion de décroissance urbaine permet de renouveler les analyses du déclin des villes (1.1.) par son articulation à un processus global de mondialisation et à sa régulation politique (1.2.). Elle apporte toutefois peu d'informations sur la déstabilisation du marché résidentiel dont la hausse de la vacance et la diminution de la demande en logements constituent les principales manifestations pour les organismes HLM (1.3.).

1.1. Explorer les dynamiques de déclin urbain post-fordistes

La notion de décroissance urbaine émerge en France dans les années 2000 comme traduction des équivalents anglais de « *Shrinking cities* » et allemand de « *Schrumpfende Städte* » (1.1.1.). Elle vise à actualiser les schémas explicatifs du déclin urbain pour rendre compte des formes contemporaines de décroissance que connaissent certaines villes (1.1.2.).

Les chercheurs qui mobilisent la notion de « décroissance urbaine » ne s'affilient pas aux théories politiques de la décroissance, malgré de nombreuses proximités théoriques (1.1.3).

1.1.1. Shrinking cities, Shcrumpfende Städte, décroissance urbaine

La perte de population et d'activités économiques de certaines villes n'est pas un phénomène nouveau. L'analyse de ces processus comme de leurs effets sociaux et spatiaux ont fait l'objet de nombreux travaux en recherche urbaine et géographie. La thématique du déclin urbain est mobilisée aux États-Unis dès les années 1930 et son usage se généralise après la seconde guerre mondiale, notamment pour observer le délaissement des centres-villes des grandes agglomérations au profit de leur périphérie (Beauregard, 2003). Ces travaux sont repris dans les années 1980 et 1990 pour observer le déclin des régions de tradition industrielle d'Europe de l'Ouest touchées par des vagues successives de désindustrialisation (Cheshire et Hay, 1989 ; Baudelle, 1994b). En France, la géographie rurale s'intéresse aussi de longue date aux bourgs et petites villes de l'espace rural en déclin, identifiant parmi la diversité des trajectoires urbaines, un ensemble de villes laissées à l'écart du renouveau démographique des campagnes françaises (Laborie, 1995 ; Jousseaume, 1998 ; Férérol, 2014). Les travaux sur les systèmes urbains se sont aussi intéressés aux trajectoires de déclin des villes, bien qu'ils s'intéressent davantage au déclin comme composante de l'évolution des systèmes urbains qu'au processus en lui-même (Paulus et Pumain, 2002 ; Bretagnolle, 2003) .

La notion de décroissance urbaine apparaît à la fin des années 1970 à travers le terme de s*hrinking cities* aux États-Unis (Thornbury, 1978- cité par Baron et al. 2010). L'emploi du verbe *to shrink*, renvoie à la fois à l'action de rétrécir, à l'image d'un vêtement qui rétrécit au lavage, et à la diminution d'une quantité dénombrable. Il qualifie plus particulièrement la conjonction de dynamiques de désindustrialisation et de périurbanisation que connaissent de nombreuses villes de la *Rust Belt*. Cette double acception se retrouve dans le terme allemand de *Schrumpfende Stadt*, littéralement « ville rétrécissante », qui apparaît à peu près à la même époque en Allemagne (Göb, 1977 - cité par Baron et al. 2010) et concentre l'attention de la recherche en sciences sociales allemandes à la fin des années 1990, à travers l'étude de la mise en avant des effets de la Réunification sur l'évolution économique et démographique des villes de l'ex-Allemagne de l'Est (Glock et Haussermann, 2004 ; Florentin *et al.*, 2009) puis de la diffusion du processus de décroissance aux villes d'ex-Allemagne de l'Ouest.

En France, les premiers travaux s'inscrivant dans la lignée des *shrinking cities* sont réalisés dans les années 2000, mobilisant alors une diversité de termes : « villes en rétraction » (Ducom et Yokohari, 2006), villes « rétrécissantes » (Florentin *et al.*, 2009), « villes en

déclin » (Fol et Cunningham-Sabot, 2010) ou « villes perdantes » (Rousseau, 2008). Le choix d'une traduction en termes de décroissance urbaine[13] marque tout d'abord une distance critique vis-à-vis des travaux états-uniens sur le « déclin urbain ». Comme le proposent les premiers travaux français sur le sujet (Fol et Cunningham-Sabot, 2010 ; Rivière *et al.*, 2010), il s'agit de rompre avec la dimension morale associée au déclin urbain. Reprenant les analyses de R. Beauregard (2003) sur l'idéologie anti-urbaine de la thématique du déclin, S. Fol et E. Cunningham-Sabot refusent ainsi de reprendre une notion qui, « *aux États-Unis comme en Europe* », est fréquemment lié à « *une critique des nuisances physiques (congestion, développement des taudis...) mais aussi sociales (poids des couches sociales populaires et des minorités ethniques, sentiment d'insécurité...) de la vie urbaine* » (2010, p. 364).

1.1.2. Renouveler les schémas explicatifs du déclin urbain

Cette traduction par « décroissance » plutôt que « déclin » met aussi en évidence la nécessité de compléter et renouveler les théories explicatives du déclin urbain des années 1970/1980 pour saisir les formes contemporaines des pertes démographiques et économiques des villes. Les mêmes facteurs de déclin démographique, désindustrialisation et périurbanisation sont au cœur du processus de décroissance urbaine. Néanmoins, les recherches proposent à la fois d'observer l'articulation de ces trois facteurs mais aussi de relier ce processus aux transformations économiques et sociales contemporaines. Trois critiques principales plaident pour le renouvellement des théories explicatives du déclin : la tendance à occulter le rôle des acteurs sous-jacente aux approches cycliques, l'insuffisance de ces modèles à rendre compte de phases durables de déclin démographique et la nécessité d'intégrer les mutations contemporaines de l'économie.

À travers une revue de la littérature sur le déclin urbain, S. Fol et E. Cunningham (2010) montrent la prédominance d'une appréhension cyclique du déclin dans les modèles explicatifs mobilisés. Celui-ci constituerait une étape dans l'histoire urbaine d'un territoire. Cette approche est centrale dans les travaux développés par l'Ecole de Chicago sur l'évolution des quartiers. L'idée déjà présente dans les travaux de Park, Burgess et Wirth selon laquelle les quartiers apparaissent, se développent, puis périclitent et disparaissent est théorisée par Hoyt (1939). Il montre que les quartiers connaissent un déclin inéluctable, porté par une dévalorisation immobilière induite par l'arrivée de populations moins aisées. Le déclin

[13] Cette traduction n'est toutefois pas consensuelle. Certains chercheurs revendiquent plutôt l'équivalence des termes de « déclin urbain » et « décroissance urbaine » qui renvoient tous deux à un processus structurel et multidimensionnel (Béal *et al.*, 2021, p. 10).

constitue aussi une étape dans les modèles d'évolution des villes développés dans les années 1980. L'un des plus connus, celui élaboré en 1982 par L.Van den Berg *et al*. (1982) propose, à partir de l'analyse des régularités dans le développement urbain des grandes villes d'Europe de l'Ouest, un modèle de développement urbain composé de quatre phases successives : urbanisation, périurbanisation, désurbanisation et réurbanisation. La désurbanisation renvoie ici à une étape où les activités économiques et logements se dispersent au-delà de l'agglomération, conduisant à son déclin. Cette phase devrait précéder la réurbanisation, c'est-à-dire le redéveloppement des activités économiques et le repeuplement du centre tandis que la périphérie poursuit son déclin. Les choix individuels des ménages et l'investissement public constituent des éléments explicatifs centraux des successions des dernières phases. L'amélioration continue des transports permet de satisfaire les aspirations des ménages à se loger en logement pavillonnaire dans des espaces peu denses, participant du délaissement des centres. Plus spécifiquement pour les villes de tradition industrielle, Friedrichs (1993) fait l'hypothèse que les phases de développement des villes seraient déterminées par le cycle de développement des activités. Inspiré des théories économiques visant à expliquer l'alternance de phases de croissance et de récession dans les économies capitalistes, une activité économique suivrait ainsi des étapes successives : développement initial, croissance, maturité, déclin, obsolescence. Le déclin des villes de tradition industrielles comme Detroit ou Pittsburgh correspondrait alors aux dernières phases du cycle que connaîtraient les activités à l'origine de l'essor de ces villes (automobile, sidérurgie, etc.). S. Fol et E. Cunningham recensent enfin une interprétation plus récente du déclin urbain comme conséquence spatiale d'une « *seconde transition démographique* » (Van De Kaa, 1987). Développée à la fin des années 1980 par des démographes, cette hypothèse tend à lire les changements démographiques que connaissent les sociétés industrielles comme des transformations comparables à celles issues de la première transition démographique au XIXème siècle. La baisse du taux de fécondité allié à l'augmentation continue de l'espérance de vie entraîne des transformations radicales de la structure des ménages : instabilité croissante, augmentation du nombre de ménages et diminution de leur taille. Selon les autrices, les travaux allemands peinent toutefois à valider ce modèle. Ils mettent plutôt à jour deux tendances *a priori* contradictoires. Le « choc démographique » lié à l'effondrement du taux de natalité en ex-Allemagne de l'Est tendrait à accélérer le déclin urbain, bien qu'il soit difficilement séparable du rôle conjoint des migrations résidentielles et d'un processus de suburbanisation. D'autres travaux montrent toutefois que ces changements démographiques peuvent également freiner, au moins temporairement, le déclin urbain. La multiplication des petits ménages entretiendrait la demande en logements malgré le déclin démographique tandis que « *la fécondité plus tardive allant de pair avec l'augmentation du taux d'activité féminine, l'augmentation du nombre de couples bi-actifs et plus longtemps sans enfants,*

auraient un impact sur la « réurbanisation » des centres-villes, qui se repeupleraient grâce à des jeunes ménages attirés par les équipements culturels et l'activité de la ville-centre » (Fol et Cunningham-Sabot, 2010).

Ces différents modèles ont permis de proposer des articulations entre des configurations urbaines localisées et des processus économiques et démographiques généraux, approfondissant ainsi la connaissance des causes du déclin urbain. Néanmoins, la prise en compte de leur caractère historiquement situé, incite à formuler plusieurs critiques qui sont autant de pistes pour approfondir la compréhension des formes contemporaines du déclin urbain, c'est-à-dire de la décroissance urbaine.

Ces interprétations en termes de cycle posent deux problèmes principaux. En premier lieu, ces modèles comportent un biais méthodologique. En faisant du déclin une phase ou une étape dans l'histoire urbaine des villes, ces approches comportent le risque de « naturaliser » le déclin (Nussbaum, 2019), réduit à une phase d'un processus prévisible de développement urbain. Se concentrant sur les causes et les effets, à la poursuite d'un objectif de modélisation du processus, elles apportent peu d'éléments sur les différentes configurations de décroissance urbaine. Ce positionnement tend aussi à négliger le rôle des acteurs dans la formation de ces dynamiques structurelles. Par leurs actions, ceux-ci façonnent ce processus. Sans préjuger d'une intentionnalité des acteurs, on peut considérer que leurs actions s'insèrent dans un ensemble de contraintes plus larges que les dynamiques économiques et démographiques locales ou globales. Le rôle des politiques publiques apparaît ainsi structurant dans la mise en œuvre et les formes prises par la décroissance urbaine. Elles se distinguent par l'ampleur des ressources allouées pour pallier la perte d'activités économiques mais aussi par les conditions posées à l'emploi de ces ressources localement. Plus globalement, l'ensemble des acteurs locaux – habitants actuels et potentiels, acteurs immobiliers, acteurs économiques, etc. – et leurs rapports de forces apparaissent comme autant de déterminants du processus.

En second lieu, ces interprétations sont mises à l'épreuve par les études empiriques sur les villes en décroissance urbaine qui se multiplient depuis les années 2000. Celles-ci mettent notamment en évidence deux caractéristiques insuffisamment appréhendées par ces modèles : la diversité des configurations locales de décroissance et le caractère durable des trajectoires de déclin. Les travaux qui concernent l'ex-Allemagne de l'Est mettent en avant la combinaison de processus de désindustrialisation, de périurbanisation et de déclin démographique dans un contexte de transition postsocialiste pour expliquer la rapidité et la sévérité de la décroissance urbaine. Les transformations économiques et politiques imposées aux villes de l'ex-République Démocratique Allemande après la réunification auraient suscité

des dynamiques de déclin beaucoup plus rapides que celles observées en ex-Allemagne de l'Ouest (Bontje, 2004). La comparaison des trajectoires urbaines de villes anciennement socialistes met aussi en évidence la contribution variable des principaux facteurs identifiés de la décroissance urbaine - périurbanisation, déclin démographique, désindustrialisation – selon les configurations locales. Dans une comparaison des villes de Makivka en Ukraine et Halle en Allemagne, A. Haase et al. (2014) montrent la contribution majeure de la périurbanisation à Halle et son caractère résiduel à Makivka. L'enjeu est alors de s'intéresser à l'articulation entre les différents facteurs de décroissance, certains pouvant être cumulatifs. À Halle, comme à Makivka, la décroissance urbaine est identifiée comme génératrice d'effets urbains spécifiques : renforcement de ségrégations socio-spatiales, pertes de recettes fiscales, vieillissement de la population, hausse de la vacance résidentielle. Ceux-ci participent d'une dévalorisation de la ville pour les ménages, renforçant le déclin démographique que connaît la ville.

L'analyse du déclin comme étape d'un cycle de développement est aussi nuancée par les études sur les trajectoires démographiques des villes, qui montrent que peu de villes renouent durablement avec la croissance après plusieurs décennies de déclin. Au terme d'une comparaison des taux de de croissance démographique de 310 villes européennes entre 1960 et 2005, Turok et Mykhnenko (2007) concluent ainsi à la rareté des inversions de déclin, bien qu'elles existent. Les analyses récentes des trajectoires démographiques des villes françaises confirment cette tendance et son caractère exceptionnel (Baudet-Michel et Paulus, 2021 ; Cauchi-Duval, 2021). Alors que les travaux plus anciens sur les systèmes urbains mettaient en évidence l'absence de relation entre les taux d'accroissement démographiques dans le temps, S. Baudet-Michel et F. Paulus montrent ainsi l'émergence d'une tendance à l'autocorrélation temporelle depuis 1975 pour les trajectoires de déclin. Autrement dit, il est de plus en plus rare pour les villes de sortir de trajectoires de décroissance. À l'échelle temporelle qui m'intéresse, celui d'une vingtaine d'années comme période de projection de l'action publique, la décroissance urbaine correspondrait ainsi à une bifurcation durable de la trajectoire de développement urbain.

La décroissance urbaine correspond ainsi à une bifurcation inscrite dans la durée et caractérisée par un processus multidimensionnel d'affaiblissement économique, social et démographique. Celui-ci est historiquement situé et s'inscrit à l'articulation de processus globaux et de configurations locales.

1.1.3. Un rapport ambigu aux théories politiques de la décroissance

Les premiers chercheurs tenants du terme de décroissance urbaine en France se refusent à mobiliser les approches politiques visant à faire de la décroissance un projet de société alternatif au capitalisme, se mettant ainsi à distance de théories à connotation partisane souvent mal accueillies auprès des acteurs des politiques publiques (Fol et Cunningham-Sabot, 2010 ; Rivière *et al.*, 2010, p. 71). Dans les travaux francophones, la séparation demeure de mise entre décroissance urbaine et décroissance comme projet politique, malgré des proximités sémantiques et théoriques. De nombreux travaux partagent toutefois avec la théorie politique de la décroissance le rejet de la croissance considérée comme un mythe ancré soutenant une économie productiviste aux effets préjudiciables pour la société et l'environnement (Gadrey, 2012 ; Latouche, 2019). Dans une revue de littérature sur les politiques urbaines des villes en décroissance, V. Béal, S. Fol et M. Rousseau font ainsi de la « *remise en question du paradigme de croissance* » un élément central des travaux critiques (2016, p. 214). D'une part, ce dogme tend à sous-estimer les coûts sociaux de la poursuite de la croissance, notamment en termes de ségrégation ou de la persistance de certaines formes de pauvreté (Leo et Anderson, 2006). Dans la continuité des analyses en termes de coalition de croissance, Squires (2003) rappelle ainsi que la quête de croissance profite avant tout aux élites urbaines à travers la valorisation du foncier et des autres ressources qu'elles contrôlent. D'autre part, l'hégémonie de la croissance se retrouve dans les routines de perception et d'actions des acteurs locaux. À travers une comparaison des politiques urbaines de Liverpool, Gênes, Leipzig et Bytom, M. Bernt *et al.* (2014) montre ainsi que le caractère structurel de la croissance limite l'avènement de politiques fondées sur l'acceptation de la décroissance à moyen terme en raison de leur coût politique pour les élus locaux mais aussi parfois de l'inadéquation des instruments d'action issus de politiques nationales. Ancrés dans un référentiel de croissance, ceux-ci paraissent inadaptés aux villes en décroissance. Les auteurs montrent comment, à Gênes, une politique de soutien à la construction de logements neufs, reposant sur des financements nationaux, couplée à l'expulsion des locataires impécunieux du centre historique, a renforcé les effets d'une perte de population dans le centre historique dans les années 1970. Déployer une politique urbaine alternative s'avère alors risqué mais aussi coûteux en termes économiques et d'ingénierie pour les acteurs locaux. Ces travaux critiques prêtent attention à des marqueurs similaires à ceux d'une remise en cause du modèle économique d'une croissance fondée sur l'accumulation pour définir des politiques alternatives aux politiques néo-libérales (Béal et Rousseau, 2014) : conforter et accommoder l'existant plutôt qu'attirer des capitaux supplémentaires, limiter les tendances au développement inégal entre villes et dans les villes.

1.2. La résultante urbaine de processus économiques et politiques globaux

Par rapport aux analyses antérieures sur le déclin urbain, les travaux sur la décroissance urbaine cherchent à articuler les configurations de déclin observées au processus de globalisation de l'économie. La décroissance urbaine est ainsi envisagée au croisement de processus globaux et de configurations locales. Les villes en décroissance peuvent être définies comme des « *backyard of globalization* » (Bernt et Rink, 2010) c'est-à-dire des espaces laissés pour compte des mouvements globaux du capital, au même titre que de nombreuses petites villes européennes (Gourdon *et al.*, 2019), les villes minières (Martinez-Fernandez *et al.*, 2012b) ou certaines banlieues industrielles (1.2.1.). Cette mise à l'écart ne reflète toutefois pas uniquement des processus économiques mais s'articule à des processus politiques et symboliques de relégation (1.2.2.).

1.2.1. Le pendant urbain de transformations contemporaines de l'économie mondiale

Faire l'hypothèse de la décroissance urbaine comme manifestation spatiale de la globalisation (Martinez-Fernandez *et al.*, 2012a ; Haase *et al.*, 2016) permet de proposer des explications à la multiplication des situations de déclin et à la rapidité de la diffusion de ce processus dans les pays occidentaux. À travers la redistribution des déterminants de la localisation des activités économiques, la globalisation de l'économie participe des dynamiques locales de décroissance urbaine. Bien que des contre-exemples existent, nombre de ces villes ont des difficultés à tirer parti des possibilités de développement économique induits par l'économie présentielle ou l'essor du télétravail.

Une géographie mondiale des activités productives défavorable aux villes en décroissance

La globalisation est ici considérée de façon large comme un processus d'intensification des flux d'échanges à travers un capitalisme émancipé du cadre national et financiarisé. Bien qu'il s'agisse d'une dynamique de long terme, inhérente aux économies capitalistes d'intensification des flux au fur à mesure de l'ouverture des frontières géographiques, réglementaires et techniques aux échanges marchands et financiers, les années 1980 sont considérées comme celles du dépassement des économies nationales au

profit d'échanges internationaux (Painter, 1995). Alors qu'après la seconde guerre mondiale, un régime d'accumulation fordiste[14] fondé sur l'augmentation continue de la productivité, des salaires et de la consommation s'est développé dans les pays occidentaux, celui-ci laisse place au tournant des années 1970/1980 à un régime post-fordiste marqué par un fort ralentissement de la croissance, la formation d'un marché financier mondial, l'ouverture économique des frontières et le recours accru à la sous-traitance. Ceci accroît le potentiel de mobilité des firmes et fragilise les capacités d'intervention des États (Magnan, 2020). Ce tournant affecte fortement les activités pour lesquelles le coût du travail est déterminant et tout particulièrement les activités industrielles. Dans le cadre de l'approfondissement de la division internationale du travail, les entreprises délaissent de nombreuses implantations historiques pour relocaliser leurs activités dans des pays où le coût du travail est plus faible. Concomitamment, le processus de globalisation met au jour de nouveaux déterminants de localisation reposant sur la polarisation de la production de biens et services. La concentration géographique des activités économiques générerait ainsi des gains supplémentaires en raison de la proximité d'un grand nombre de fournisseurs et d'intermédiaires, de l'accès à un plus grand bassin d'emploi mais aussi d'innovations liées à la proximité d'infrastructures de recherche et à la multiplication des possibilités de collaboration et de diffusion des connaissances (Krugman, 1991- cité par Magnan, 2020). Dans cette compétition à la polarisation, peu nombreuses sont les villes en mesure de concentrer les activités. A l'échelle mondiale, seul un petit nombre de « villes globales » accumuleraient les activités financières, les services de haut niveau, les fonctions de commandement et de communication nécessaires (Amin et Thrift, 1995 ; Sassen, 2004). A l'échelle nationale, les tendances générales à la concentration et à la compétition entre villes condamneraient certaines d'entre elles au déclin en termes de population et d'activités, reléguées à une position périphérique en termes d'opportunité de développement. La métropolisation illustrerait ce processus de concentration des populations, des emplois et des richesses dans un nombre limité de villes (Ascher, 1995).

Les villes en décroissance se constituent alors comme des territoires doublement fragilisés par ces transformations de l'économie mondiale. D'une part, pour nombre d'entre elles les activités industrielles constituaient les principales sources d'emploi et de recettes fiscales. À travers la comparaison des villes de Mulhouse, Roubaix et Saint-Etienne, Y. Miot (2012)

---

[14] La notion de « régime d'accumulation » emprunte à l'approche régulationniste de l'économie. Conçue pour expliquer les alternances entre crise et permanence de l'économie capitaliste, il s'agit de « *[l]'ensemble des régularités assurant une progression générale et relativement cohérente de l'accumulation du capital, c'est-à-dire permettant de résorber ou d'étaler dans le temps les distorsions et déséquilibres qui naissent en permanence du processus lui-même*» (Boyer et Saillard, 2002, p. 567).

montre ainsi comment le développement continu des activités tertiaires depuis les années 1980 n'a pas suffi à compenser l'ampleur des emplois perdus, laissant des villes toujours fortement dépendantes des fluctuations des activités industrielles et en pénurie d'emplois peu qualifiés. Plus encore, les villes en décroissance ne disposeraient pas toujours d'atouts suffisants dans la compétition pour l'attraction des capitaux et populations, en raison de la faiblesse du secteur tertiaire, des secteurs de recherche ou d'une faible insertion dans l'économie mondiale. Ce n'est bien entendu pas le cas de toutes les villes en décroissance mais à l'exception de quelques exemples de « villes résurgentes » comme Leipzig (Turok et Mykhnenko, 2008), il semble que ces villes peinent à initier des dynamiques suffisantes de polarisation des activités économiques.

L'interprétation du processus de décroissance urbaine comme produit local d'une économie globalisée tend ainsi à faire des villes concernées des territoires en marge des dynamiques d'accumulation du capital ou du moins désavantagés dans la compétition intra-urbaine pour attirer des activités économiques pourvoyeuses de capitaux et d'emplois locaux. Cette interprétation se vérifie notamment dans de nombreuses villes de tradition industrielle, comme l'attestent les études sur les villes états-uniennes de la *Rust Belt,* du nord de l'Angleterre ou bien Saint-Etienne, Mulhouse, Roubaix et le Havre en France (Rousseau, 2008 ; Miot, 2012 ; Dubeaux, 2017 ; Béal *et al.*, 2020).

Capter les dépenses de consommation des ménages : les ressorts d'une géographie de la compétitivité résidentielle tout aussi inégale

Les activités productives, c'est-à-dire la production de biens et de services destinés à être vendus à l'extérieur du territoire ne représentent toutefois qu'une des sources de revenus et d'emplois d'un territoire. Les travaux économiques des années 2000 sur le renouveau de la théorie de la base, développée au début du XXème siècle, incitent à s'intéresser à l'économie présentielle comme relais potentiel de l'économie productive. Cependant, les villes en décroissance urbaine ne semblent pas toujours disposer du relais de l'économie présentielle.

Les économistes L. Davezies et M. Talandier divisent les activités pourvoyeuses de revenus pour un territoire en quatre types (Talandier et Davezies, 2005 ; Talandier, 2013) :

- la base productive privée qui regroupe celles qui produisent des biens et services vendus à l'extérieur du territoire ;
- la base résidentielle comprend l'ensemble des revenus captés grâce aux aménités résidentielles et récréatives du territoire, à savoir les salaires des navetteurs, les dépenses des touristes, les retraites ;
- la base publique qui rassemble les traitements de fonctionnaires ;

- la base sociale qui comprend l'ensemble des revenus de transferts.

Si la base publique et la base sociale constituent des secteurs davantage régis par des décisions nationales, ces travaux mettent toutefois en évidence le rôle de la base résidentielle dans l'économie d'un territoire. Celle-ci répondrait à d'autres déterminants économiques comme le renforcement des aménités urbaines par les acteurs locaux mais aussi la valorisation du cadre de vie (paysages, proximité de la mer, etc.). Celle-ci ne constituerait toutefois qu'un relais partiel de l'économie productive pour les villes en décroissance urbaine. D'une part, les déterminants de l'économie présentielle sont tout aussi inégalement répartis que les déterminants de l'économie productive. Les villes ne sont pas toutes implantées dans des territoires insérés dans des circuits touristiques. De même, la valorisation du patrimoine urbain est variable d'une ville à l'autre et, pour de nombreuses villes, reste tributaire de la reconnaissance progressive du patrimoine industriel. À l'inégale géographie de la compétitivité productive pour l'attraction des entreprises de production de biens et services se substitue une inégale géographie de la compétitivité résidentielle fondée sur la production ou la valorisation d'aménités urbaines par les villes afin de capter des revenus issus de la consommation de nouveaux ménages (Davezies, 2008). À travers une analyse du potentiel de l'économie présentielle dans les régions européennes en décroissance, D. Rivière *et al*. (2010) soulignent aussi les limites de l'économie présentielle comme relais de l'économie productive pour l'emploi local. Se fondant sur une enquête réalisée en région Aquitaine, les auteurs expliquent que les salaires dans l'économie présentielle sont en moyenne plus faibles que dans l'économie productive, incitant aussi au départ des jeunes diplômés à la recherche d'emplois plus rémunérateurs. L'économie présentielle est aussi pourvoyeuse d'emplois précaires, par exemple dans les activités de tourisme, recourant alors à une main d'œuvre qui ne réside pas à l'année dans ces villes.

L'essor du numérique, des effets probablement limités à moyen terme sur l'économie et la démographie des villes en décroissance ?

L'essor du télétravail constitue une autre perspective de redéveloppement économique fréquemment citée par les élus locaux des villes en décroissance. En effet, si les villes en décroissance urbaine constituent une configuration spatiale de l'évolution du système économique depuis les années 1970, la généralisation des outils de télécommunication constituerait une opportunité pour infléchir les dynamiques de concentration de l'emploi dans les métropoles à travers l'essor du télétravail des salariés et les possibilités pour les travailleurs indépendants de se développer à distance de leur clientèle.

Le soutien au télétravail et l'accès aux technologies de l'information sont ainsi perçus de longue date par les pouvoirs publics comme des moyens de revitaliser les territoires ruraux (Salgueiro *et al.*, 2017).

Néanmoins, les travaux empiriques mettent en évidence un développement qui reste marginal et limité aux grands centres urbains et plus spécifiquement à l'Île-de-France (Aguiléra, 2019). Au-delà des contraintes techniques, deux facteurs limitent l'essor du télétravail. D'une part, tous les métiers ne peuvent s'exercer à distance et le télétravail ne concerne ainsi qu'un nombre restreint d'actifs (DARES, 2019). Ces salariés recourent généralement au télétravail partiel et continuent de se rendre plus ou moins régulièrement à leur lieu de travail. Le lieu de résidence demeure donc à proximité du lieu de travail ou de réseaux de transport en commun qui permettent de s'y rendre rapidement. D'autre part, les entreprises peuvent être réticentes au travail à distance (Aguiléra *et al.*, 2016). Son développement suppose de repenser leur organisation du travail et leur gestion des salariés. Nombre d'entre elles craignent aussi une plus faible productivité des salariés en télétravail.

Les confinements de la population en 2020 et 2021 afin de gérer l'épidémie de Covid-19 ont toutefois constitué une expérience forcée du recours au télétravail. Si les effets des confinements sur la massification du télétravail restent encore à analyser, de premiers éléments incitent à faire l'hypothèse d'effets limités sur la relance de l'activité économique et de la démographie des villes en décroissance. Des premières enquêtes réalisées par les professionnels de l'immobilier montrent que la hausse observée des transactions immobilières dans les villes moyennes depuis le début de la pandémie n'indique pas nécessairement l'arrivée de nombreux ménages dans ces villes. Ainsi, ces achats immobiliers se concentrent dans les espaces à proximité des grandes agglomérations, à l'exemple des départements limitrophes de l'Île-de-France[15]. Au sein de ces espaces, c'est l'habitat individuel des communes périphériques qui enregistre les plus fortes hausses, alors que le rythme d'acquisition reste faible dans les centres urbains des villes moyennes[16]. Nombre de villes en décroissance demeurent ainsi en dehors de ces aires de déménagement de proximité. De plus, il semblerait qu'une part non négligeable des acquisitions immobilières réalisées pendant la pandémie concerne des projets de résidences secondaires. Autrement dit, une

[15] Notaires de France, ANCT, juin 2021, *Baromètre de l'immobilier*, p. 5.
[16] Ibid.

partie de la hausse des transactions immobilières observées reflète des pratiques de bi-résidentialité plutôt que l'arrivée de nouveaux ménages[17].

S'il devient de plus en plus fréquent de choisir son lieu de vie indépendamment de son lieu de travail, on peut supposer que le choix repose alors davantage sur le cadre de vie, l'attachement personnel au lieu et l'offre de services des villes. Elle tendrait alors à renforcer des stratégies d'attractivité résidentielle pour lesquelles les villes en décroissance ne sont pas toujours avantagées.

1.2.2. Faire place aux facteurs politiques, institutionnels et symboliques

Au fur à mesure des études documentant les processus économiques et démographiques à l'œuvre, d'autres recherches se développent, mettant en évidence les dimensions politiques, institutionnelles et politiques de la décroissance urbaine. Des travaux insistent sur le rôle de l'État dans l'accroissement des inégalités de développement territorial, susceptible de renforcer les difficultés des villes. Ceux-ci ne concernent pas directement les villes en décroissance mais les incluent dans une famille plus large de villes non prioritaires de l'action de l'État. Concomitamment, en Allemagne, des chercheurs mobilisent le concept de périphérisation pour développer une analyse politique et relationnelle de la décroissance urbaine.

Le rôle de l'État dans les processus de décroissance urbaine

Plusieurs travaux mettent en évidence la contribution de l'État dans les difficultés que rencontrent de nombreuses villes en perte d'attractivité économique. En premier lieu, des travaux issus de la géographie urbaine radicale montrent comment l'État a accompagné le processus de redistribution des activités économiques dans les années 1980. N. Brenner (2002) montre comment les États européens ont réorienté leurs politiques d'aménagement pour soutenir le développement d'un petit nombre de villes au sein d'une concurrence européenne et globalisée. Il s'agit, selon lui, d'une transformation fondamentale du rôle de l'État comme institution modératrice des inégalités géographiques de développement. Ce ne sont plus les conditions d'accumulation de capital qui sont redistribuées sur le territoire national mais le territoire national qui est modelé pour correspondre aux préférences de

[17] Propos des représentants du Conseil supérieur du notariat lors de la table-ronde « Impact de la crise sanitaire sur le lieu de vie : exode ou statut quo » organisée le 31 août 2021 par le Ministère de la Cohésion des territoires : https://www.ecologie.gouv.fr/habiter-france-demain-tables-rondes.

localisation des capitaux européens et globaux. Dans un contexte de resserrement des dépenses publics, ce tournant des politiques d'aménagement aurait eu pour conséquence la diminution de la redistribution au profit des territoires non métropolitains, participant d'une hausse des inégalités territoriales. En second lieu, d'autres travaux se sont développés à l'issue de la crise financière de 2008 pour observer les effets territoriaux des politiques d'austérité budgétaire (Peck, 2014 ; Schipper et Schönig, 2016). Les analyses des politiques menées aux États-Unis et Grande-Bretagne montrent que les effets des politiques d'austérité seraient plus forts dans les villes déjà en difficulté. Ceci s'explique d'une part, par la difficulté pour ces villes de compenser les pertes de revenus de transfert par l'augmentation des recettes issues de la fiscalité locale ou l'attraction d'activités économiques supplémentaires (Peck, 2012 ; Beatty et Fothergill, 2014). D'autre part, les villes qui, en adéquation avec leur rôle de centralité, concentrent les populations en difficultés et les services publics, subiraient en premier lieu les effets de la réduction des dépenses publiques (Donald *et al.*, 2014).

En France, des travaux récents soulignent aussi le rôle de l'État dans les difficultés des espaces non métropolitains. Depuis le début des années 2000, les politiques d'aménagement du territoire se sont concentrées sur le développement des métropoles, reprenant à leur compte les théories économiques arguant d'un nombre limité de villes à même de s'insérer dans les réseaux d'échanges mondiaux et de garantir ainsi la place de la France dans une compétition internationale pour attirer des ménages et des entreprises (Berroir *et al.*, 2019). S'y ajoute une réorganisation des services de l'État dans les territoires à l'œuvre depuis 2007, qui, à travers la fermeture d'hôpitaux, de casernes, de tribunaux ou de sièges locaux de la banque de France, ont des effets négatifs importants sur l'économie des villes petites et moyennes (de Legge, 2011 ; Taulelle, 2012). Ces politiques de retrait territorial de l'État (Artioli, 2017) tendent à aggraver les difficultés des villes en décroissance à travers les effets en chaîne de ces fermetures sur l'emploi, l'activité économique et la démographie locale (Chouraqui, 2020). Il s'agit par exemple de la fermeture d'une gendarmerie qui entraîne le départ de quelques familles et peut contribuer à la fermeture de classes ou d'une école (Taulelle, 2012).

La périphérisation, un plaidoyer pour une analyse politique et relationnelle de la décroissance urbaine

Les travaux sur la périphérisation développés dans les années 2000 par la recherche allemande proposent un cadre théorique pour une meilleure prise en compte de la dimension politique de la décroissance urbaine. Se concentrant sur l'étude de la constitution d'une périphérie, ceux-ci visent à replacer « *les phénomènes de déclin dans un système plus vaste d'interactions et de jeux de pouvoir* » (Roth, 2016). Ces travaux émergent dans les années 2000 comme une critique des limites des travaux préalables sur les *Schrumfpende Städte*. Ils

visent à dépasser l'aspect descriptif des analyses centrées sur les dynamiques démographiques et économiques (Roth, 2016) et dénoncent le risque d'une essentialisation de la ville en décroissance (Kühn et Bernt, 2013 ; Bernt, 2016). En s'attachant à considérer la décroissance urbaine comme un processus endogène dont les causes sont trop souventes réduites aux facteurs démographiques et au manque d'attractivité économique, les travaux sur les *Schrumfpende Städte* tendent à faire des acteurs locaux, des acteurs tout puissants, du moins concentrant tous les leviers du développement de leur territoire (Kühn et Weck, 2013-cité par Lécuyer, à paraître). Ces chercheurs plaident pour une analyse relationnelle des villes en décroissance urbaine, produit d'une histoire singulière et insérée dans un réseau de relations à d'autres échelles (régions, villes voisines, État, etc.), et une plus grande attention aux facteurs politiques du déclin.

Ils revendiquent l'actualisation d'approches économiques (théories de la polarisation économique de Friedrichs), sociologiques (marginalisation comme processus de relégation sociale) et géographiques (discussions autour du modèle centre-périphérie) imbriquées dans le processus de périphérisation pour documenter l'augmentation des inégalités socio-spatiales entre villes et régions en Allemagne (Kühn et Bernt, 2013 ; Lang, 2013). La périphérisation correspondrait ainsi à « *un processus où interagissent affaiblissement économique, pertes migratoires et dépendance politique – au sens de perte de pouvoi*r » (Roth, 2016). Elle permet de rendre compte d'un processus de production sociale et politique de territoires à la fois délaissés par les capitaux privés et privés de pouvoir politique.

Ce prisme théorique a permis de renouveler les approches des villes en décroissance urbaine allemandes. Les synthèses disponibles de ces travaux en langue anglaise ou française font apparaître trois principaux apports. En premier lieu, sans nier la composante naturelle du déclin démographique, l'approche par la périphérisation met l'accent sur la composante migratoire. Même si statistiquement, il s'agit d'un facteur secondaire, elle est considérée comme plus significative puisque derrière la décision des habitants de rester ou de partir, c'est la perception de l'insuffisante qualité de vie ou du manque d'opportunités locales qui sont en jeu. Plusieurs travaux ont ainsi souligné le caractère très sélectif des migrations qui concernent prioritairement les femmes et/ou les personnes les plus qualifiées (Gerloff, 2004 ; Rudolph, 2015). En deuxième lieu, la notion de périphérisation cadre différemment l'analyse des politiques publiques locales en insistant sur la dépendance des politiques publiques locales par rapport à des acteurs économiques mais surtout à des acteurs publics des échelons supérieurs. Elle s'inscrit ainsi en critique de la thèse néolibérale selon laquelle les politiques urbaines, sous les effets de la mondialisation, du retrait de l'État et de la recherche de compétitivité, convergent vers le modèle de ville entrepreneuriale. Les politiques locales visent souvent un retour à la croissance mais la stratégie pour atteindre ce but ne se

concentrerait pas sur l'attraction des acteurs privés mais plutôt sur la captation des ressources publiques supra-locales. Ceci influe aussi sur la formulation des stratégies de développement qui visent des axes thématiques dont les instances de légitimation se situent au-delà de l'échelon local. En troisième lieu, ces travaux incitent à prêter attention aux représentations de la décroissance urbaine en faisant de la dévalorisation symbolique l'une des composantes du processus de périphérisation (Lang, 2012).

1.3. L'angle mort de la déstabilisation des marchés

La déstabilisation des marchés résidentiels apparaît comme l'une des principales conséquences du processus de décroissance urbaine dans les travaux qui s'attachent à conceptualiser la décroissance urbaine structurelle (Bernt, 2016 ; Haase *et al.*, 2014, 2016 ; Hollander *et al.*, 2009). Deux traits du fonctionnement du marché immobilier en contexte de décroissance ont été particulièrement explorés : la hausse ou la persistance de la vacance résidentielle (Couch et Cocks, 2013 ; Döringer *et al.*, 2019 ; Hollander et Hartt, 2019 ; Rink et Wolff, 2015) et la baisse des prix immobiliers (Glaeser et Gyourko, 2005 ; Han, 2014 ; Manville et Kuhlmann, 2018). Les pertes durables de population et la diminution des activités économiques concourent à un déséquilibre des marchés immobiliers entre une demande de logements qui diminue face à une offre de logements qui stagne ou augmente. Néanmoins, l'explication des mécanismes à l'œuvre dans la déstabilisation du marché immobilier n'est pas centrale. Les recherches s'appuient largement sur des travaux antérieurs d'inspiration néoclassique qui fournissent peu de clés de compréhension pour le parc social.

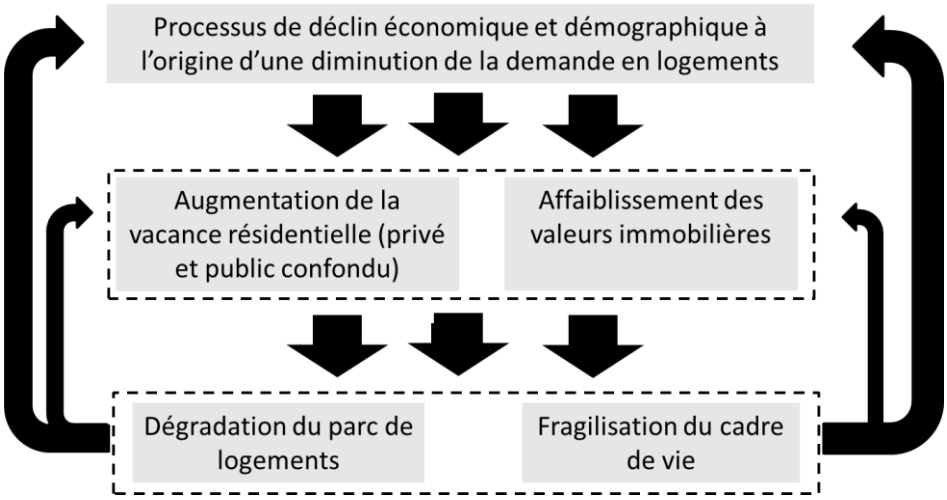
1.3.1. Une explication par la baisse de la demande : délaissement résidentiel et « *low demand housing* »

De nombreuses recherches sur les villes en décroissance mobilisent des schémas explicatifs inspirés d'une appréhension néoclassique du marché pour expliquer les mécanismes de désajustement du marché immobilier. Elles reprennent les mécanismes identifiés dans les recherches sur le délaissement résidentiel[18] développées depuis les années 1960 aux États-Unis et celles sur les marchés à faible demande ou « *low demand housing* » des années 1990 en Angleterre. Dans ces approches, le marché immobilier correspond à un

[18] Pour un état de l'art récent sur le délaissement résidentiel aux États-Unis : (Nussbaum, 2019, p. 22-34).

système d'appariement entre une offre et une demande de logements localisées. La diminution de la population constitue le principal facteur de déséquilibre du marché à l'origine d'une situation de faible demande en logement (cf. Figure 1-1). Elle résulte de dynamiques d'émigration, induite par la perte d'emplois industriels et de nouvelles localisations des emplois (Vernon *et al.*, 1959), ainsi que de processus de périurbanisation. Avec cette perte durable de population, certains logements deviennent excédentaires ou superflus (Rae et Calsyn, 1996). Cette baisse de demande est toutefois sélective. Elle s'exprime surtout par une diminution des demandes en logement dans certains quartiers ou certaines formes urbaines de grands ensembles, stigmatisés par une réputation de pauvreté, de délinquance et autres problèmes (Power et Mumford, 1999). Dans ce contexte, la vacance résidentielle et la baisse des prix constituent à la fois des symptômes et des facteurs d'un marché à faible demande. Face à une diminution de la demande en logements, les propriétaires ont le choix entre baisser les prix ou laisser leur logement vacant dans l'attente d'une remontée des prix de vente. Une hausse de la vacance ou son maintien, de même qu'une baisse des valeurs immobilières, constituent des indicateurs d'un déséquilibre du marché (Belsky, 1992). Vacance et baisse des prix entretiennent la perte d'attractivité d'un quartier ou d'une ville pour de nouveaux ménages. Dans la mesure où elles constituent des indices socialement partagés d'une dégradation de la valeur sociale et économique d'un quartier, elles renvoient des signaux décourageants pour de potentiels acquéreurs ou locataires (Keenan *et al.*, 1999). La sous-occupation des espaces urbains participerait également à un relâchement du contrôle social (Jacobs, 1992), propice à l'émergence d'usages non souhaités de la ville (squats, trafics de drogue, etc.) et à la dégradation de l'environnement urbain (Greenberg *et al.*, 1990) .

Figure 1-1 : Schéma synthétique de la déstabilisation du marché selon les approches d'inspiration néoclassique



Source : Élaboration personnelle, 2021

Les travaux britanniques sur la baisse de la demande s'intéressent plus particulièrement au logement social. Nombre d'entre eux sont commandés par les fédérations professionnelles du logement social, préoccupées par la hausse de la vacance du parc social des grandes villes de tradition industrielles. Les urbanistes G. Bramley et H. Pawson (2001) identifient ainsi trois configurations principales de baisse de la demande en logements : des villes, généralement celles qui connaissent le déclin démographique le plus fort, pour lesquelles la baisse de la demande en logements concerne l'ensemble du parc locatif ; des villes où la baisse de la demande se reporte principalement sur le logement locatif social ; et des villes où la faible demande en logements ne concerne que quelques quartiers, généralement d'habitat social, à l'exemple de Londres et du Sud de l'Angleterre. Un mauvais état technique ou des formes urbaines dépréciées n'apparaissent pas suffisants pour expliquer un délaissement en priorité des logements locatifs sociaux. Selon G. Bramley et H. Pawson, dans les quartiers concernés, ce sont plutôt les logements privés qui seraient les plus vétustes. Ce constat incite à l'ajout d'un troisième facteur pour rendre compte d'une baisse de la demande qui affecte en premier le parc social : l'évolution des préférences des consommateurs (Murie *et al.*, 1998 ; Lee et Nevin, 2003). Si l'expression choisie renvoie aux choix résidentiels des ménages qui privilégieraient l'accession à la propriété, les travaux mettent aussi en évidence le rôle des politiques du logement qui encouragent l'accession à la propriété des ménages à revenus modestes ou leur installation dans le parc locatif privé avec des aides au logement.

En s'intéressant au logement social, ces travaux mettent aussi en évidence une autre dimension des marchés à faible demande : l'intensification de la concurrence entre les

bailleurs privés et ceux du parc social (Bramley et Pawson, 2001 ; Keenan *et al.*, 1999 ; Power et Mumford, 1999). La concurrence généralisée entre locatif social et locatif privé fait ainsi figure de conséquence « naturelle » de la faiblesse de la demande. Les bailleurs privés s'adaptent soit par la diminution des loyers ou des dépenses d'entretien, soit par le retrait du marché de leurs logements. Lorsqu'ils privilégient la baisse des prix, ceux-ci entrent en concurrence avec les loyers pratiqués par le logement social.

1.3.2. Apports et angles morts de ces approches

Les travaux britanniques sur les marchés à faible demande justifient l'exploration plus spécifique des effets de la déstabilisation du marché résidentiel sur le logement social. Alors que les travaux sur le délaissement résidentiel tendent à considérer le logement locatif de façon indifférenciée, l'approche des marchés à faible demande montre que le logement social ne peut être appréhendé comme un segment parmi d'autres du marché immobilier. D'une part, son insertion dans un circuit de financement spécifique génère des obligations d'entretien du patrimoine qui ne relèvent pas de l'ajustement entre offre et demande locale de logements. D'autre part, le rôle prééminent de la puissance publique dans la délimitation des frontières du logement social comporte des possibilités d'augmentation ou de baisse de la demande déconnectées du fonctionnement du marché local, par exemple à travers le relèvement des plafonds de loyer.

La nécessité d'une exploration spécifique au logement social tient aussi compte des limites inhérentes aux approches néoclassiques du marché qui tendent à sous-estimer le rôle des acteurs et institutions dans la construction du marché (Guy et Henneberry, 2000). La déstabilisation du marché résidentiel résulte au moins autant du jeu des acteurs et des institutions qui façonnent le marché que du jeu de l'offre et de la demande (Theurillat *et al.*, 2014). Des travaux d'économie politique de plus en plus nombreux viennent explorer ces relations entre acteurs qui façonnent localement les processus de décroissance urbaine. Ceux-ci se concentrent néanmoins sur un petit nombre d'acteurs dont ne font pas partie les bailleurs sociaux : les pouvoirs publics, les acteurs économiques locaux et, dans le domaine de l'immobilier, plutôt les propriétaires privés et les professionnels de l'immobilier (Nussbaum, 2019 ; Aalbers, 2015 ; Weber, 2015).

Cet état de l'art sur la décroissance urbaine a permis d'étayer le positionnement choisi, celui d'une spécificité du développement de ces villes, qui ne relève pas uniquement de dynamiques de déclin locales mais s'articule à des processus plus

globaux de relégation de ces espaces. Très générale, cette présentation propose encore peu d'éléments mobilisables pour mon sujet. C'est notamment le cas pour une des principales conséquences de la décroissance urbaine pour les organismes HLM, celle d'une baisse de la demande de logements. Si le constat d'une hausse de la vacance et d'une baisse des prix immobiliers n'est plus à faire, peu d'informations sont disponibles sur les effets de ce fonctionnement de marché pour les organismes HLM.

Ce constat établi d'une spécificité du développement des villes en décroissance permet maintenant d'observer les politiques urbaines mises en œuvre à l'aune de cette spécificité afin d'identifier les conditions d'une participation des organismes HLM à ces politiques.

2. La renégociation de la place des organismes HLM dans les politiques urbaines des villes en décroissance

Les politiques urbaines des villes en décroissance font l'objet d'une littérature abondante, notamment pour identifier leur potentiel alternatif aux politiques urbaines entrepreneuriales. L'enjeu ici est de prendre au sérieux l'hypothèse de la décroissance urbaine comme bifurcation de la trajectoire de développement d'une ville. En conséquence, et indépendamment des agendas politiques poursuivis, il s'agit d'identifier les évolutions des ressources et des acteurs des politiques urbaines dans ce processus afin de déceler de potentielles transformations des modalités de participation des organismes HLM aux politiques urbaines en contexte de décroissance.

La notion de politiques urbaines est ici entendue comme l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre à l'échelle d'une ville (Dormois, 2015). Deux types de politiques publiques composent alors les politiques urbaines (Hassenteufel et Rasmussen, 2000). Un premier ensemble de politiques urbaines correspond à la mise en œuvre, à l'échelle des villes, de politiques publiques définies par le niveau européen, national ou régional. Ce faisant, les politiques urbaines constituent l'application localisée de politiques publiques sectorielles. En l'absence d'une appréhension formalisée ou unifiée de la décroissance urbaine au sein de ces politiques « supra – locales », je m'intéresse à ces politiques urbaines comme autant de contraintes et de ressources mobilisables par les acteurs locaux pour gérer la décroissance urbaine. Elles fournissent des cadres d'action, des valeurs, des référentiels pour l'élaboration du second type de politiques urbaines : il s'agit des politiques publiques définies et mises en œuvre par les acteurs urbains.

Le processus de décroissance urbaine participe à la redéfinition des ressources mobilisées (2.1.) et des acteurs parties-prenantes (2.2.) de ces deux dimensions des politiques urbaines.

2.1. Les ressources différenciées des politiques urbaines

Les gouvernements locaux disposent de ressources[19] différentes pour mettre en œuvre leur agenda urbain en contexte de décroissance. Trois d'entre elles sont plus fréquemment mises en évidence par les recherches : la relative disponibilité du foncier, la diminution des

[19] « *Les ressources peuvent être définies comme les moyens qui offrent aux acteurs une capacité d'agir et qui leur assurent un pouvoir, pour autant que cette notion soit entendue comme un type particulier de relation.* » (Grossman et Saurugger, 2012, p. 26).

recettes fiscales locales et l'inadéquation des instruments d'action publique. Ces ressources différenciées, dans un contexte de concurrence entre villes, rendraient les politiques fondées sur l'attractivité peu efficaces. À l'inverse, elles inciteraient à mettre en œuvre un autre modèle de politiques urbaines fondé sur le découplage entre croissance urbaine et développement urbain.

Il s'agit ici de présenter ces trois ressources puis leur mobilisation entre deux modèles de politiques urbaines, l'un entrepreneurial, l'autre dit de « décroissance planifiée ».

2.1.1. Un foncier urbain disponible

Un foncier relativement disponible et peu onéreux en comparaison à d'autres agglomérations constitue l'une des ressources spécifiques aux villes en décroissance urbaine dans la mesure où il offre des possibilités de diversification d'usages du sol et de dé-densification (Popper et Popper, 2002 ; Reckien et Martinez-Fernandez, 2011). Si dans les villes où le foncier coûte cher, celui-ci est prioritairement mobilisé pour la construction de bureaux, logements et équipements, les villes en décroissance permettent d'envisager des usages moins tournés vers la rentabilité et prenant davantage en compte la qualité de vie, l'environnement et les besoins des habitants. Schwarz (2012) identifie ainsi trois types d'usage pour la réutilisation des espaces urbains vacants : des stratégies « d'entretien » *a minima* afin de maintenir l'image et la stabilité du quartier, des stratégies de « verdissement » avec l'aménagement d'espaces verts et récréatifs et des stratégies « productives » fondées sur des usages non immobiliers du sol urbain, pour la production d'énergie ou de nourriture. Le foncier disponible peut aussi participer au remodelage urbain de villes afin d'améliorer la qualité de vie par la dé-densification du bâti ou en facilitant la réorganisation de la trame urbaine (Sowa, 2018).

La mobilisation du foncier par les politiques urbaines se heurte néanmoins à des freins d'ordre économique et technique. Ce foncier urbain disponible correspond rarement à des espaces agricoles ou boisés mais plutôt à du foncier utilisé auparavant pour des activités industrielles, tertiaires ou une fonction résidentielle. Le changement d'usage suppose au préalable des travaux coûteux de réaménagement, voire de dépollution des sols. Le développement de fonctions « productives » est aussi contraint par les caractéristiques du foncier recyclé lorsqu'une certaine rentabilité est attendue. La production d'énergie suppose par exemple des friches de plusieurs hectares afin de rentabiliser l'investissement, ce qui laisse de côté de

nombreuses friches résidentielles. Les chercheurs du programme Altergrowth[20] sur les villes décroissantes françaises expliquent ainsi « *qu'en France de telles politiques semblent […] encore improbables* » (Béal *et al.*, 2021, p. 26) malgré quelques exemples emblématiques recensés comme la relocalisation de la production agricole en centre-urbain à Grande-Synthe (Clochey, 2017) ou l'installation d'une centrale solaire photovoltaïque sur les friches minières de Decazeville.

Qualifier de « ressource » la disponibilité du foncier peut aussi paraître ambigu en raison des effets déstabilisateurs de la diminution des valeurs foncières sur le fonctionnement du marché immobilier. En matière de politiques urbaines, cette dynamique immobilière peut aussi être perçue comme un frein au montage des opérations de renouvellement urbain. Elle prive en effet les collectivités locales et les promoteurs d'un des déterminants de la réalisation d'opération : l'anticipation de la plus-value liée à l'augmentation de la valeur marchande du foncier échangé.

2.1.2. Perte de recettes locales et dépendance aux financements publics supra-locaux

Le processus de décroissance urbaine restreint progressivement les ressources financières des collectivités locales. Les dépenses nécessaires pour assurer les services à la population auraient tendance à augmenter ou stagner malgré la diminution de la population et des activités économiques. M. Bernt (2009) relève ainsi plusieurs facteurs d'augmentation des dépenses : l'entretien des infrastructures génère des coûts fixes indépendants du nombre d'usagers, le vieillissement de la population augmente les dépenses sociales pour les habitants. Concomitamment, les recettes fiscales baisseraient en raison de la diminution du nombre et du pouvoir d'achat des principaux contribuables : les ménages et les entreprises locales. Les marges de manœuvre des villes sont alors réduites : les possibilités d'augmenter les taxes locales demeurent limitées puisqu'il n'y a pas de nouveaux contribuables ; la diminution des services proposés est contradictoire avec les obligations de service public de ces villes. Les villes sont alors confrontées à une alternative insatisfaisante entre la réduction de l'investissement public ou la recherche de financements supra-locaux. Dans ces villes, le processus de décroissance se combinerait à la mise en place d'un régime d'austérité (Peck,

[20] Il s'agit d'un programme de recherche financé par l'Agence nationale de la recherche entre 2015 et 2018. Dirigé par V. Béal, ce projet a questionné le contenu et les conditions d'émergence de stratégies urbaines innovantes et « alternatives » au modèle entrepreneurial dans les villes en décroissance en France (Saint-Etienne, Grande Synthe, Montbéliard, Vitry-le-François, Châlons-en-Champagne, Saint-Dizier), Allemagne (Halle et Pirmasens) et aux Etats-Unis (Cleveland).

2012) pour diminuer les ressources financières disponibles localement pour les collectivités locales.

Centrale dans les travaux états-uniens, la relation entre décroissance urbaine et perte de ressources financières se pose néanmoins en des termes différents pour les gouvernements locaux européens dont les recettes relèvent moins de la fiscalité locale que de financements publics extra-locaux (Aalbers et Bernt, 2019). En France, la relation entre décroissance urbaine et perte des moyens financiers a été très peu traitée à l'exception de l'analyse des recettes fiscales de la commune du Havre par S. Dubeaux (2017). Deux éléments incitent toutefois à supposer un effet plus nuancé de la décroissance urbaine sur la perte de recettes financières des collectivités locales. Premièrement, les réformes de la fiscalité locale réduisent progressivement l'autonomie fiscale des collectivités locales à travers la suppression des impôts locaux et leur remplacement par des compensations financières partielles par l'État. Les recettes des collectivités locales dépendent de moins en moins de la fiscalité locale et de plus en plus des concours financiers de l'État (Delpech et Navarre, 2020). Deuxièmement, le calcul de la contribution de l'État au budget des collectivités locales repose sur des mécanismes redistributifs maintenus tout au long des réformes de la fiscalité locale (CGET, 2019). Il s'agit d'augmenter les aides de l'État pour les collectivités locales qui disposent des plus faibles recettes issues de la fiscalité locale et qui font face à des charges de centralité ou à des dépenses sociales importantes. Bien que cette péréquation ne cible pas expressément les villes en décroissance, nombre d'entre elles font partie des collectivités locales bénéficiaires.

Cependant, les villes en décroissance s'inscrivent comme les autres villes françaises dans un contexte d'austérité budgétaire marqué par la baisse ou stagnation des dotations d'État et le renforcement du contrôle des dépenses publiques (Delpech et Navarre, 2020). Les acteurs locaux se mobilisent pour capter ces ressources publiques supra-locales au sein de coalitions subventionnées ou *grant coalitions* (Bernt, 2009). En France, ces coalitions se sont saisies notamment des financements disponibles dans le cadre d'appels à projets nationaux notamment sur le renouvellement urbain des quartiers d'habitat social (Miot, 2012 ; Miot *et al.*, 2021).

2.1.3. Des instruments d'action publique inadaptés pour gérer la décroissance urbaine

La gestion de la décroissance urbaine est aussi difficile en raison de l'inadéquation des instruments[21] des politiques urbaines. Dans une revue de littérature sur les politiques urbaines de gestion de la décroissance aux États-Unis, V. Béal et al. (2016) relatent l'ampleur de ces critiques qui remettent en cause l'efficacité des pratiques professionnelles et des dispositifs techniques ancrés dans un référentiel développementaliste. Les outils de planification sont fondés sur l'encadrement de la croissance urbaine, l'atténuation de ses effets négatifs sur les activités économiques et le peuplement (congestion, éviction des ménages à plus faibles revenus, etc.) et la captation d'une partie des gains par les gouvernements locaux. Autrement dit, ces instruments législatifs et réglementaires accompagneraient la croissance mais seraient moins adaptés à la gestion d'une décroissance de long terme et généralisée des activités économiques et de la population. Critiquer l'inadéquation entre des instruments génériques et des configurations locales singulières peut sembler curieux. En effet, ce décalage entre le cadre réglementaire et un contexte particulier constitue aussi un espace de négociation des politiques urbaines. Dans le cas des relations entre maires et promoteurs, G. Dupuy fait de ce décalage un rouage essentiel des politiques locales dont l'enjeu consiste à « *passer insensiblement de la règle à une politique plus discrétionnaire* » (Dupuy, 2010, p. 17).

Dans les configurations de décroissance urbaine, il s'agirait alors d'une inadéquation plus radicale, laissant les collectivités locales face à une alternative insatisfaisante entre le non-recours à des instruments qui ne permettent pas de traiter les problèmes identifiés ou un lourd travail d'adaptation des instruments qui repose sur des ressources d'ingénierie et politiques coûteuses. Les travaux français sur la mobilisation des programmes nationaux de rénovation urbaine par les villes en décroissance montrent que ces difficultés se retrouvent aussi dans les instruments *a priori* les plus dédiés à la gestion du déclin urbain. Y. Miot et D. Florentin (2015) relèvent l'ancrage développementaliste des programmes nationaux de renouvellement urbain à travers la persistance du rôle central alloué au mécanisme de la rente foncière dans le processus de requalification des quartiers. R. Dormois et al. (2016) font de la capacité

[21] La notion d'instrument d'action publique renvoie à un travail de dénaturalisation des objectifs techniques qui fondent les politiques publiques pour les considérer à la fois pour les caractéristiques propres et comme support de relations sociales. Il s'agit d'un « *dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Halpern *et al.*, 2019, p. 321).

d'expertise des acteurs locaux l'un des facteurs majeurs de la négociation réussie de l'adaptation du programme national de rénovation urbaine à Saint-Etienne.

2.1.4. La nécessité de renouveler les instruments des politiques urbaines : vers des politiques de décroissance planifiée ?

Les gouvernements urbains des villes en décroissance puisent comme ailleurs dans le répertoire des politiques urbaines entrepreneuriales qui émergent au cours des années 1970 dans un contexte de déstabilisation des bases de l'économie locale et de restructuration des États (Harvey, 1989). Les gouvernements locaux consacrent de plus en plus de moyens pour attirer dans leurs villes des activités économiques, des populations issues des classes moyennes ou supérieures et des touristes. Les enjeux de compétitivité et d'attractivité constituent des objectifs centraux de ces politiques urbaines (Le Galès, 2011). Elles se déclinent de différentes manières à travers des politiques de marketing territorial, d'image et événementielles, le renforcement de l'attractivité du centre-ville, des projets de développement économique par l'aménagement de nouvelles zones d'activités ou de centres tertiaires, etc. Dans le domaine de l'habitat, il s'agit de politiques fondées sur l'attractivité résidentielle et la gentrification (Miot, 2012). Celles-ci occupent une place de plus en plus importante dans les politiques urbaines mises en œuvre dans les villes décroissantes, après l'échec des autres stratégies d'accompagnement de restructuration économique et d'attraction des entreprises (Rousseau, 2008 ; Béal *et al.*, 2010).

Les résultats de ces politiques sont très contrastés. Les moyens déployés par les villes en décroissance pour attirer population et activités nouvelles paraissent souvent insuffisants dans une compétition avec des villes disposant d'une meilleure image, d'un cadre de vie plus valorisé ou d'un dynamisme économique. Même dans les cas emblématiques de Glasgow, Baltimore ou Manchester, le succès d'un retour à la croissance est discuté. À Glasgow par exemple, la reconversion tertiaire de la ville, appuyée par l'obtention du label de « capitale européenne de la culture » en 1991, s'est accompagnée d'une forte hausse des inégales sociales. Les bénéfices des lourds investissements publics pour attirer de nouveaux ménages et activités ont peu bénéficié aux groupes sociaux les plus en difficulté (MacLeod, 2002).

Face à l'échec des politiques entrepreneuriales, un ensemble de chercheurs et professionnels de l'urbain proposent la mise en œuvre de politiques urbaines en rupture avec les principes de l'entrepreneurialisme urbain qui tiendraient davantage compte des spécificités des villes en décroissance urbaine. Ce modèle dit de « décroissance planifiée » vise à assumer le découplage entre développement urbain et croissance urbaine. Il se démarque des politiques

urbaines entrepreneuriales par la prise en compte en priorité des besoins de la population et des activités économiques restantes (Popper et Popper, 2002).

Selon ce modèle, le retour de la croissance à court ou moyen terme ne constitue plus l'horizon des politiques urbaines. Ce faisant, pour ces politiques urbaines, les opérations de recyclage urbain peuvent être mobilisées pour développer ensuite des usages du sol à faible rentabilité (Schatz, 2010) : dé-densification résidentielle, valorisation d'usages environnementaux et récréatifs, développement de l'agriculture urbaine, etc. La reconnaissance de la décroissance comme dynamique de long terme incite aussi à ajuster les infrastructures, la trame urbaine et sa gestion à la diminution de la population (Schilling et Logan, 2008 ; Hollander *et al.*, 2009). Ces politiques dites de « *right-sizing* » - qu'on pourrait traduire par « resserrement urbain » - impliquent ainsi une sélection dans les espaces urbains sur lesquels concentrer l'investissement public afin de maintenir une offre de services urbains. Le modèle de « décroissance planifiée » repose ainsi également sur une série de pratiques et usages (Béal *et al.*, 2016) : déconstruction de certains quartiers et restauration d'usages environnementaux ou agricoles, implication des populations locales dans la gestion des espaces reconfigurés (Doering, 2014), remodelage d'une ville à la fois plus dense et plus aérée en périphérie.

Le modèle de « décroissance planifiée » suscite néanmoins des controverses sur son caractère utopique et son ambiguïté vis-à-vis de l'agenda politique poursuivi. L'analyse des politiques urbaines se revendiquant des principes de décroissance planifiée montre qu'elles entretiennent souvent un rapport ambigu à la croissance. Bien souvent, les politiques mises en œuvre sont hétérogènes, empruntant autant au répertoire entrepreneurial qu'à celui de la décroissance planifiée. C'est par exemple le cas des municipalités de Youngstown ou Leipzig qui font coexister des politiques de « *right-sizing* » avec des stratégies de marketing territorial valorisant l'image « verte » ou « alternative » de ces programmes auprès de potentiels nouveaux arrivants (Rhodes et Russo, 2013 ; Girardin, 2019). Les critiques portent aussi sur le caractère progressiste des politiques de « *right-sizing* », qui, lorsque qu'elles assument le délaissement des quartiers périphériques peuvent contribuer à diminuer l'accès aux services des populations les plus défavorisées qui y résident. S'intéressant à l'usage de la démolition dans les politiques urbaines des villes en décroissance françaises, Y. Miot, V. Sala Pala et C. Morel Journel (2021) montrent que cet instrument peut être au service d'une diversité d'agendas politiques entre soutien aux stratégies d'attractivité résidentielle des classes moyennes et supérieures (Saint-Etienne) ou limitation du départ des populations, quelles qu'elles soient, hors de l'agglomération (Vitry-le-François). Ce constat incite, encore une fois, à l'analyse attentive des politiques effectivement mises en œuvre dans des contextes de très fortes contraintes pour les gouvernements locaux. Il s'agit de tenir compte des instruments mobilisés mais aussi du contexte et des agenda politiques poursuivis.

2.2. Le renouveau des acteurs des politiques urbaines : l'apport des analyses en termes de coalitions

Les analyses en termes de « coalition » mettent en évidence la spécificité des systèmes d'acteurs des politiques urbaines des villes en décroissance marquées par la marginalisation des acteurs économiques locaux au bénéfice d'acteurs publics ou d'organisation à but non lucratif. Bien qu'elles mentionnent rarement les bailleurs sociaux, ces analyses fournissent un cadre pour envisager la place des bailleurs sociaux dans les politiques urbaines des villes en décroissance. Ceux-ci joueraient un rôle de plus en central, palliant le retrait des acteurs privés et servant de partenaires pour l'obtention de financements publics supra-locaux.

2.2.1. Le renouveau des coalitions d'acteurs dans la conduite des politiques urbaines

La notion de « coalition » est ici utilisée de manière générique pour rendre compte d'une diversité d'approches théoriques développées depuis les années 1970 par la sociologie urbaine anglo-saxonne analysant les politiques publiques post-fordistes. De façon schématique, la coalition renvoie à un modèle d'association où les élites politiques et économiques locales constituent un groupe, informel mais relativement stable. Ces membres, liés par un ensemble d'arrangements et d'intérêts communs, dessinent l'agenda urbain. Parmi les différents modèles de coalition, H. Molotch (1976) utilise le concept de « coalition de croissance » pour rendre compte de situations dans lesquelles l'orientation des politiques urbaines est déterminée par la structuration des intérêts économiques, notamment fonciers. La coalition de croissance promeut la croissance urbaine et notamment la maximisation de la valeur foncière et le développement économique local. L'objectif de mise en œuvre des conditions de croissance est consensuel. Classiquement, ces coalitions s'accordent sur le développement des infrastructures comme support au développement économique. Elles concentrent aussi leurs moyens d'action sur le maintien d'un climat favorable à la croissance.

De ce point de vue, les villes en décroissance constitueraient alors un cas atypique en raison des difficultés économiques qui affectent à la fois les acteurs économiques locaux traditionnels et les collectivités locales, remettant en question à la fois les capacités de ces acteurs et leur dépendance réciproque. De même, l'incertitude d'un retour à la croissance urbaine suppose d'aménager les objectifs et les moyens poursuivis par ces coalitions. Les coalitions d'acteurs dans les villes en décroissance privilégieraient alors d'autres moyens de

soutenir la croissance urbaine comme la démolition de logements (Rosenman et Walker, 2016) et le retournement de l'image négative des villes pour renouer avec la croissance (Rousseau, 2010). À Detroit, S. Schindler suggère la mise en place d'une « coalition de décroissance » pour souligner un consensus entre élites économiques et gouvernement local qui mettrait temporairement à distance l'objectif de croissance économique pour privilégier « [*l'amélioration de] la qualité de vie dans la ville, plutôt que de seulement tendre à augmenter la valeur foncière et stimuler la croissance économique* » (Schindler, 2016, p. 3).

Parmi ces travaux, deux propositions de modèles de coalition d'acteurs reposent sur la marginalisation des élites économiques et le recentrement des coalitions autour d'acteurs publics ou à but non lucratif : les coalitions d'acteurs ancrés (*anchored-based coalitions*) et les coalitions subventionnées (*grant coalitions*).

2.2.2. Les coalitions d'acteurs ancrés : la participation des organisations à but non lucratif aux politiques urbaines

De nombreuses recherches anglo-saxonnes mettent en évidence la participation croissante des « *anchored-based institutions* », ou institutions ancrées, aux politiques urbaines locales. Universités, hôpitaux, équipements culturels ou encore bases militaires, il s'agit d'institutions à but non lucratif parties-prenantes du développement urbain en raison de leurs activités mais aussi de leurs possessions foncières. Elles jouent aussi un rôle économique local de premier plan par les emplois et les dépenses de consommation qu'elles génèrent (Birch, 2010). À la différence de nombre d'acteurs économiques, leur départ est impossible ou trop coûteux pour ces institutions qui « *en raison de leur mission, des capitaux investis ou des relations entretenues avec les usagers ou employés, sont géographiquement attachées à certains territoires* » (Webber et Karlstrom, 2009, p. 6)[22]. Bien que la montée en puissance des institutions ancrées constitue une évolution générale de la production urbaine des grandes agglomérations, notamment depuis la crise financière de 2008 et 2009 (Birch, 2009), elles apparaissent comme des partenaires incontournables des politiques de revitalisation menées des villes en décroissance (Vidal, 2013). À travers une étude comparative des politiques de renouvellement urbain dans les villes en décroissance de Cleveland, Pittsburgh, La Nouvelle Orléans, Buffalo et Detroit, R. M. Silverman *et al.* (2016) relèvent ainsi une diversité de modes de participation des « *Eds & Meds* » aux politiques urbaines. En tant que propriétaire foncier, leur collaboration permet l'engagement de programmes de renouvellement urbain en l'absence ou en appui à la maîtrise foncière

[22] "*Anchor institutions are those non-profit or corporate entities that, by reason of mission, invested capital, or relationships to customers or employees, are geographically tied to a certain location*."

insuffisante des collectivités locales. La participation des institutions ancrées passe aussi par une meilleure prise en compte des habitants, notamment issus des groupes sociaux défavorisés, dans leurs activités. Il peut s'agir de l'instauration de circuits de recrutements dédiés aux populations locales pour les universités ou bien de programmes de soutien à l'entrepreneuriat local. La contribution des institutions ancrées aux politiques urbaines peut aussi être plus directe à travers le co-financement ou la conduite de projets de renouvellement urbain dans les quartiers où elles sont implantées. À Detroit et Cleveland, des coalitions regroupant universités, hôpitaux et collectivités locales ont ainsi cofinancé des programmes d'aides à la réhabilitation de logements afin de loger leurs salariés et plus généralement des aménagements publics dans les quartiers environnants. Ces institutions ancrées sont ainsi associées à la fois à l'élaboration des programmes de renouvellement urbain et à leur mise en œuvre.

La pérennité et les retombées pour les populations les plus en difficulté de ce mode de renouvellement urbain organisé avec et autour d'institutions ancrées reste toutefois sujet à controverse (Gaffikin et Perry, 2012). D'une part, il s'agit d'organisations, qui en raison de leurs activités d'intérêt général, sont exemptées de nombreuses taxes. À travers une étude sur les effets sur l'économie locale du secteur non-lucratif à Pittsburgh, les économistes S. Deitrick et C Briem (2007) montre que le soutien au développement de ces organisations entraîne à terme une perte de recettes fiscales pour la ville. Ce soutien entretient ainsi la perte d'autonomie de la ville, de plus en plus dépendante de ces partenariats avec les institutions ancrées pour mettre en œuvre son programme urbain (Vergnaud, 2018). D'autre part, les retombées pour les populations les plus en difficultés sont souvent ténues. Les programmes se concentrent sur les quartiers d'implantation des institutions ancrées et sont souvent à destination des populations qui fréquentent ou sont employées par ces équipements (Silverman *et al.*, 2014). Dans un contexte d'austérité généralisée, l'allocation des moyens des collectivités locales à ces partenariats s'effectuerait ainsi au détriment de programmes ciblant les populations ou quartiers les plus difficultés. Enfin, l'austérité générale des finances publiques questionne aussi la pérennité de ces collaborations. Bien que ces organisations ancrées soient moins sensibles aux fluctuations de l'activité économique, elles demeurent tributaires de financements publics supra-locaux accordés avec de plus en plus de parcimonie (Goddard *et al.*, 2014).

Bien qu'issue de travaux fondés sur les politiques urbaines aux États-Unis, la notion me semble mobilisable pour analyser le rôle des organismes HLM dans les politiques urbaines des villes en décroissance française. En effet, la participation des acteurs privés à l'élaboration des politiques urbaines reste historiquement plus marginale en Europe de l'Ouest du fait d'une longue tradition d'investissement public dans les villes et les processus

de globalisation et d'intégration européenne auraient plutôt tendance à renforcer la capacité d'action collective des villes (Le Galès, 2011). Néanmoins, le renforcement des contraintes budgétaires pour les collectivités locales, notamment depuis le début des années 2010, favoriserait l'implication croissante des acteurs privés dans la mise en œuvre des politiques urbaines. Qualifier les organismes HLM d'institutions ancrées suppose aussi de reconnaître des marges de manœuvre aux organismes HLM vis-à-vis des collectivités locales. Si certains organismes HLM, à l'instar d'offices publics de l'habitat intercommunaux, demeurent largement tributaires des orientations données par les collectivités, les transformations récentes du secteur HLM concourent néanmoins à renforcer l'autonomie des organismes HLM vis-à-vis des collectivités locales (cf. 3.2). En dépit de ces limites, les organismes HLM partagent de nombreuses caractéristiques des institutions ancrées. Ceux-ci poursuivent des missions d'intérêt général et par conséquent les possibilités de profit sont nulles ou règlementairement limitées. Ils jouent aussi un rôle économique de premier plan en tant qu'employeur mais aussi donneur d'ordre régulier dans le secteur du bâtiment. Enfin, les organismes HLM ont historiquement développé leurs activités dans des territoires auxquels ils demeurent attachés. L'attachement peut correspondre à des obligations réglementaires et politiques pour certains organismes HLM dont la gouvernance se compose d'élus ou d'acteurs économiques locaux. Plus globalement, les coûts d'un départ sont élevés en raison de l'ampleur des capitaux investis dans un patrimoine immobilier. Jusqu'au début des années 2010, la réglementation restreignait considérablement les possibilités de valorisation économique de la cession de ces logements.

La notion d'organisation ancrée fournit des perspectives d'analyse stimulantes sur la participation des organismes HLM aux politiques urbaines des villes en décroissance. Elle fournit un cadre critique de cette mobilisation, attentif aux contreparties négociées entre collectivités locales et organismes HLM : inflexions des programmes urbains, coût de l'allocation des fonds publics à ces projets plutôt qu'à d'autres, etc. Caractériser les organismes HLM par les liens qui les « attachent » à un territoire fournit aussi une perspective pour appréhender les politiques urbaines locales du point de vue de ces organisations. Cet angle invite à observer les conditions de l'attachement à ces territoires et comment les évolutions sectorielles participent du renforcement ou de l'affaiblissement de ces liens.

2.2.3. Les coalitions subventionnées : une coalition pour capter les financements publics supra-locaux

Dans les villes européennes, la décroissance urbaine favorise le retrait des acteurs privés importants au niveau local, déjà traditionnellement peu associés à la conduite des politiques urbaines. Face à ce déclin, de nombreux travaux montrent que les gouvernements locaux se tournent vers les pouvoirs publics supra-locaux pour obtenir les financements qui leur font défaut (Bernt, 2009 ; Rink *et al.*, 2011 ; Miot, 2012 ; Cocks et Couch, 2012 ; Béal *et al.*, 2017). Ces analyses actualisent le modèle de *grant grabbing* (Jones et Ward, 1998). Celui-ci montrait déjà l'inadéquation des coalitions de croissance pour décrire les coalitions d'acteurs des villes anglaises qui subissaient à la fois les effets de la désindustrialisation et un régime d'austérité. Dans ce contexte, le consensus autour d'une croissance économique de long terme était remplacé par des associations temporaires et opportunistes pour obtenir des financements étatiques. Pour les élites économiques locales, ce consensus visait à bénéficier à moindre coût des effets d'une croissance à court terme plutôt qu'à investir des ressources pour assurer une croissance de long terme.

Ce modèle est repris et adapté pour décrire une forme de coalition récurrente dans les villes européennes en décroissance qualifiée de *grant coalition* ou coalition subventionnée (Rink *et al.*, 2009). Selon ces auteurs, les gouvernements locaux des villes en décroissance sont ainsi moins dépendants des acteurs économiques privés locaux que des ressources publiques nationales dans la conduite des politiques urbaines. Les négociations porteraient alors plutôt sur les conditions posées par les acteurs publics supra-locaux pour l'obtention de ces financements. Ces arrangements demeurent ponctuels et instables, tributaires des évolutions des programmes de financements régionaux ou nationaux. En raison d'une moindre dépendance au dynamisme économique local, cet agencement d'acteurs constituerait une configuration plus propice à la mise en œuvre de projets de décroissance planifiée.

Dans ce cadre, les bailleurs sociaux sont identifiés par la recherche urbaine en Allemagne et en France comme des partenaires des gouvernements locaux pour le déploiement de politiques de décroissance planifiée. Leur contribution semble d'autant plus importante que les programmes de renouvellement urbain et notamment les démolitions de logements sociaux constituent l'un des instruments privilégiés des politiques urbaines des villes en décroissance en Europe de l'Ouest (Bernt, 2009 ; Gasperin, 2011 ; Couch et Cocks, 2013 ; Leather et Nevin, 2013 ; Hoekstra *et al.*, 2020 ; Miot *et al.*, 2021).

Par l'intermédiaire de leurs organisations de représentation professionnelles, les bailleurs sociaux contribueraient à l'intégration d'instruments dédiés à la gestion de la décroissance dans les politiques nationales du logement. En Allemagne, M. Bernt (2019) attribue ainsi au

lobbying de ces organisations professionnelles l'émergence en 2000 d'un programme national, *Stadtumbau Ost,* dédié au renouvellement urbain des villes en décroissance de l'ancienne Allemagne de l'Est qui s'inspire des politiques de décroissance planifiée. Bien que le programme repose sur une diversité de mesures intégrant la redéfinition des documents de planification, la restructuration de friches ou des mesures de réhabilitation, la démolition à grande échelle de logements est le principal outil mis en œuvre (Glock et Haussermann, 2004). Selon M. Bernt, la participation des organisations professionnelles auprès du ministère du Développement urbain a été déterminante pour accélérer la mise en œuvre d'un programme là où les pertes démographiques et les alertes répétées d'experts n'ont pas suffi à bousculer l'agenda politique C'est l'anticipation des pertes financières liées à la déstabilisation des marchés immobiliers et la mise en visibilité de leurs conséquences financières pour les collectivités locales actionnaires des bailleurs sociaux qui aurait permis l'engagement de ce programme. En France, les organisations professionnelles de bailleurs sociaux auraient aussi contribué à l'émergence de la décroissance urbaine dans l'agenda des politiques nationales à la fin des années 2010 (Dormois et Fol, 2017 ; Dormois *et al.*, 2021).

À l'échelle locale, les organismes HLM participent donc aux politiques urbaines à travers de vastes programmes de démolition des quartiers d'habitat sociaux. Les travaux sur les politiques urbaines des villes allemandes montrent qu'ils peuvent aussi contribuer à stabiliser le peuplement et le marché immobilier d'un quartier à travers des programmes de réhabilitation (Radzimski, 2016) et le développement de services à la population (Meyfroidt, 2011). Les premiers travaux français sur le sujet témoignent également d'une participation aux politiques de décroissance planifiée (Roland, 2016 ; Béal *et al.*, 2017 ; Miot *et al.*, 2021). V. Béal et al. (2017) en font ainsi l'un des membres principaux de coalitions de décroissance urbaine aux côtés des services déconcentrés de l'État et des collectivités locales.

Au-delà de l'identification d'objectifs communs autour de la retente du marché et de valorisation des centres urbains, les modalités de cette coopération et les finalités poursuivies par les bailleurs demeurent cependant encore peu explorées. Seule l'analyse de Y. Miot, C. Morel-Journel et V. Sala Pala (2021, op. cit.) sur les politiques du logement en contexte de décroissance urbaine fait exception. Ceux-ci insistent sur la nécessité de prendre en compte la diversité des organismes HLM dans l'analyse des modalités de participation aux politiques de décroissance planifiée. Ce manque contribue à entretenir l'image de l'organisme HLM comme soutien impératif et indéfectible à la mise en œuvre de politiques de décroissance planifiée.

Ce déficit de connaissance s'explique sans doute aussi par la rareté des travaux privilégiant une analyse par les acteurs autres que les gouvernements locaux. À ma connaissance, il

n'existe pas de travaux de ce genre dans la littérature anglophone et francophone, à l'exception du travail de mémoire de master 1 de l'urbaniste Daniel Florentin (2009b) sur les stratégies d'adaptation de trois bailleurs de Leipzig à la décroissance urbaine.

L'hypothèse de la décroissance urbaine comme bifurcation durable du développement des villes redessine la participation des organismes HLM aux politiques urbaines. Ces acteurs constitueraient des partenaires centraux des gouvernements locaux, principalement à travers des programmes de renouvellement urbain. Leur rôle serait renforcé par le départ ou l'absence d'autres acteurs classiques de la production urbaine mais aussi leur insertion dans des réseaux de financements supra-locaux visés par des coalitions subventionnées. Les organismes HLM constitueraient des alliés dans l'engagement de politiques de décroissance planifiée. Par l'intermédiaire de leurs organisations de représentation professionnelle, ils participeraient à l'élaboration d'instruments nouveaux au sein des politiques nationales. Localement, des programmes coordonnés de construction, démolition et réhabilitation participeraient de l'adaptation du tissu urbain aux effets de la décroissance urbaine.

Cependant, cet état de la littérature donne peu d'éléments sur les modalités de participation des organismes HLM aux politiques urbaines. Il repose sur le constat implicite que la poursuite d'objectifs communs (réhabilitation de quartiers d'habitat social, captation de financements supra-locaux à travers les programmes nationaux de renouvellement urbain), le statut d'organisme à but non lucratif et l'attachement à un territoire suffisent à assurer la participation des organismes HLM aux politiques urbaines. Pour vérifier ce présupposé, il convient à la fois de s'intéresser aux modalités concrètes de participation des organismes HLM aux politiques urbaines mais aussi de tenir compte des stratégies ou objectifs poursuivis par les organismes HLM.

À **ce titre, les travaux sur les transformations contemporaines du logement social fournissent plusieurs compléments.**

3. L'évolution du rôle des organismes HLM au gré des réformes sectorielles

La littérature sur le secteur HLM permet de préciser plusieurs aspects de la participation des organismes HLM aux politiques urbaines des villes en décroissance. Elle confirme tout d'abord le rôle ancien et reconnu du logement social dans les politiques urbaines. Néanmoins deux éléments amènent à nuancer la position de partenaire « naturel » des organismes HLM dans l'engagement de politiques en rupture avec le référentiel d'attractivité. D'une part, les organismes HLM disposent d'une relative autonomie vis-à-vis des collectivités locales. D'autre part, un ensemble d'évolutions sectorielles restreint la capacité des organismes HLM à engager des actions indépendantes des mécanismes de marché.

3.1. Une participation ancienne et institutionnalisée aux politiques urbaines

Le logement social constitue un « *outil important au service des politiques du logement, de l'habitat et de la ville* » (Driant, 2002b, p. 271) et par conséquent, la participation des organismes HLM, en tant qu'opérateurs principaux en charge de la production et de la gestion du logement, est reconnue de longue date par les pouvoirs publics (3.1.1.). Il est toutefois plus difficile de qualifier les organismes HLM d'outil des politiques urbaines en raison d'une certaine autonomie de ces organisations vis-à-vis des pouvoirs publics (3.1.2.)

3.1.1. Un outil ancien des politiques urbaines

Les travaux sur les politiques du logement distinguent classiquement trois moyens par lequel le logement social peut être mobilisé par les politiques urbaines. Premièrement, le logement social constitue l'un des moyens historiques de régulation du marché immobilier à disposition des pouvoirs publics. La fourniture de logements à des conditions de loyers et de revenus distinctes de celles fixées par le marché vise à « *corriger les écarts entre prix du marché et la solvabilité du plus grand nombre* » (Driant, 2015a, p. 59). La production d'une offre réglementée fournit des logements à des ménages qui ne parviennent pas à se loger aux

conditions de marché. Sous certaines conditions, le parc social permet une « *régulation de l'offre globale* » (Fijalkow et Lévy, 2014) en influençant les prix ou les caractéristiques des logements mis sur le marché. Ce modèle d'un logement social de « masse » est surtout mobilisé pour décrire des configurations nationales du marché du logement d'après-guerre où le logement social est conçu comme un service accessible au plus grand nombre et constituant une partie significative des résidences principales (Harloe, 1995). Il peut néanmoins se retrouver au cas par cas dans les villes françaises dotées d'une part importante de logements sociaux.

À travers la production et l'entretien de cette offre réglementée, le logement social constitue aussi un instrument du développement urbain. Les emblématiques grands ensembles attestent du rôle du logement social dans le développement des villes durant les Trente Glorieuses. La structuration d'une filière de production spécifique permet ainsi de répondre à la pénurie de logements d'après-guerre puis d'accompagner la croissance économique des villes par le développement de nouveaux quartiers d'habitation (Tellier, 2007). Les organismes HLM ne participent pas uniquement à la croissance urbaine mais peuvent aussi intervenir sur le tissu existant. Au-delà de la réhabilitation du parc social, les organismes HLM sont aussi mobilisés pour intervenir sur le parc privé dégradé à travers l'acquisition de logements privés réhabilités en logements sociaux mais aussi la conduite d'opérations de rénovation de quartiers d'habitat privé (Bonneville, 1985). L'intervention en matière de renouvellement urbain, et notamment dans le parc privé, reste toutefois largement tributaire des orientations nationales des politiques du logement et des moyens de financements adossés. La participation au renouvellement du parc privé demeure toutefois une activité marginale des organismes HLM. À travers des opérations de renouvellement urbain ou de production neuve en milieu urbain, le parc social constitue néanmoins l'un des leviers de « *l'amélioration de la qualité urbaine* » (Driant, 2002, *op. cit*).

Enfin, le logement social représente aussi un outil des politiques de peuplement[23], c'est-à-dire qu'il permet d'influer sur la distribution des groupes sociaux dans la ville. S'il est de fait à l'origine d'une ségrégation par les revenus, de nombreux travaux ont montré l'omniprésence d'usages stratégiques du logement social, constituant ainsi de réelles « politiques » mises en œuvre par les pouvoirs publics. À l'échelle nationale, l'injonction à la mixité sociale est une constante des politiques urbaines et a peu à peu été intégrée dans la réglementation nationale sur le logement social et le renouvellement urbain (Jaillet-Roman,

[23] « *Il s'agit d'actions visant à modifier ou maintenir la distribution de la population en fonction de certaines caractéristiques – sociales, ethniques, religieuses, sexuelles ou autres, réelles ou supposées.* » (Desage *et al.*, 2014, p. 18).

2005). La recherche de la mixité sociale fait ainsi partie des missions d'intérêt général des organismes HLM[24]. Localement, le logement social constitue aussi l'un des instruments des politiques de peuplement des communes (et plus récemment des intercommunalités), qu'il s'agisse d'accélérer des processus de gentrification par l'usage stratégique du logement intermédiaire (Fol et Sabot, 2003), d'atténuer les effets d'éviction du marché immobilier en conservant une offre de logements sociaux à destination des ménages à très faibles revenus dans les centres urbains (Raad, 2017) ou d'institutionnaliser la ségrégation des populations d'origine immigrée (Tanter et Toubon, 1999 ; Sala Pala, 2005 ; Vulbeau, 2018).

3.1.2. Une montée en compétence des acteurs locaux qui préserve l'autonomie des organismes HLM

Si le logement social constitue un outil central de la mise en œuvre des politiques urbaines locales, ce constat ne préjuge pas pour autant de la capacité des acteurs publics locaux à mobiliser les organismes HLM au service de leur agenda urbain. Les analyses des systèmes d'acteurs locaux des politiques du logement montrent que, dans un paysage institutionnel recomposé par la montée en puissance des intercommunalités, les organismes HLM parviennent à préserver une relative autonomie stratégique.

Depuis les lois de décentralisation de 1982-1983, les compétences d'urbanisme, de planification et de logement ont progressivement été transférées aux intercommunalités (Guéranger, 2008). D'abord restreinte, la décentralisation des politiques du logement s'est accélérée lors de l'acte II de la décentralisation en 2004. Ce transfert de compétences tend à faire des intercommunalités, les autorités coordinatrices des politiques locales du logement. Les réformes des années 2010 confirment ce rôle prépondérant avec le rattachement des offices publics de l'habitat communaux aux EPCI mais aussi la création d'outils intercommunaux pour définir une politique locale d'attribution des logements sociaux. De nombreux travaux montrent néanmoins que « *le processus de glissement des responsabilités, qui place progressivement les EPCI au rang de chefs de file des politiques locales de l'habitat, n'est pas achevé* » (Driant, 2015a, p. 164). D'une part, l'État dispose encore de nombreuses prérogatives sur la production et la gestion du parc social. Il conserve plus largement le contrôle des ressources réglementaires et budgétaires, notamment par l'entremise d'agences nationales (Epstein, 2013). D'autre part, les compétences restent

[24] Article L411-2 du Code de l'habitat et de la Construction (CCH).

disséminées entre l'intercommunalité et les communes qui conservent par exemple l'attribution des permis de construire.

Cette montée en compétences n'entraîne toutefois pas nécessairement une plus forte capacité de régulation des activités des organismes HLM par les intercommunalités. M. Gimat (2017, p. 525) fait ainsi le constat d'une faible capacité des collectivités locales à influencer les volumes de production neuve prévus par les organismes HLM. Il identifie deux limites principales au contrôle des organismes HLM par les collectivités locales. Premièrement, si les collectivités locales font souvent partie de la gouvernance des organismes HLM, elles participent peu à la définition des objectifs stratégiques. Au sein des ESH, elles font généralement figure d'actionnaire minoritaire, et, par conséquent participent peu aux décisions stratégiques. Concernant les offices publics de l'habitat, M. Gimat montre que le rattachement progressif aux intercommunalités a pu entraîner une distension des liens avec l'autorité politique. Deuxièmement, lorsqu'elles sont à l'écart des instances de direction, les collectivités locales disposent de peu de moyens formels pour connaître la situation financière des organismes HLM qui est pourtant déterminante dans la définition des volumes de production et le choix des opérations.

V. Béal et Y. Miot (2021) identifient des limites similaires au contrôle des attributions de logement par les organismes HLM par les acteurs publics locaux. Ils soulignent l'absence de moyens coercitifs à disposition des collectivités locales pour faire respecter les stratégies intercommunales d'attribution[25]. Le manque d'ingénierie et la dispersion des compétences entre les différents services de l'État limite aussi la capacité des services déconcentrés de l'État à assurer le respect des objectifs réglementaires d'attribution. Ces observations portent toutefois sur un moment particulier de l'action publique, celui d'une réforme des politiques d'attribution. Dans ce contexte de déstabilisation du système d'acteurs, les organismes HLM parviennent à préserver une certaine autonomie.

Ainsi, la montée en compétence des acteurs locaux des politiques du logement semble tout de même laisser des marges d'autonomie importantes pour les organismes HLM. Ces travaux plaident ainsi pour une analyse des modalités de participation des organismes HLM attentive aux relations entre acteurs locaux et notamment dans les contextes de transformation du paysage institutionnel.

[25] Plus précisément, les auteurs montrent que, bien que la réglementation laisse la possibilité au représentant de l'Etat de reprendre la main sur les attributions d'un organismes HLM si celui n'atteint pas les objectif définis, les acteurs locaux ne se sont pas encore saisis de cette disposition.

3.2. Les transformations de l'activité des organismes HLM depuis les années 2000 : vers un acteur de marché ?

La décentralisation des politiques du logement s'intègre dans un ensemble de transformations plus générales du secteur HLM, sur les plans économique, institutionnel et idéologique depuis une vingtaine d'années. Ces travaux sont susceptibles d'éclairer la participation des organismes HLM aux politiques urbaines en contexte de décroissance en rendant compte de l'évolution des contraintes qui pèsent sur ces organisations. Je présente d'abord les grands traits de ces évolutions (3.2.1.) avant de montrer comment leur intégration par les organismes HLM concourt au renforcement des logiques marchandes et à une dépendance accrue aux variations du marché immobilier (3.2.2.).

3.2.1. Les mesures de rétraction du secteur HLM depuis les années 2000

Les évolutions du secteur HLM en France depuis les années 2000 ont fait l'objet de nombreux travaux pour conceptualiser les métamorphoses de l'État-Providence à travers la reconfiguration de son périmètre et des formes de l'action publique. Face à la diversité des approches théoriques mobilisées - descriptives d'une néolibéralisation (Desjardins, 2008 ; Donzelot, 2008), d'une résidualisation partielle (Ghekière, 2008 ; Houard, 2011 ; Lévy-Vroelant et Allen, 2016) et plus récemment d'une financiarisation du logement social (Bigorgne et Le Corre, 2021) - je mobilise les travaux sur la rétraction de l'État-Providence du politiste anglais P. Pierson (1994). Il ne s'agit pas de réfuter les approches théoriques citées mais simplement de mobiliser une grille de lecture qui fournit une analyse synthétique de ces évolutions dont nombre d'entre elles demeurent discrètes et confinées à des changements en apparence d'ordre technique.

Dans la lignée des travaux sur les *Welfare State Retranchment* des années 1980 (Schipper et Schönig, 2016), P. Pierson s'attache à décrire les mécanismes discrets de rétraction de l'État-Providence à partir des politiques mises en œuvre par le gouvernement Reagan aux États-Unis et le gouvernement Thatcher au Royaume-Uni. Il montre que ces initiatives de rétraction ne correspondent pas seulement à des coupes budgétaires ou à la transformation des programmes sociaux. Ces mesures de rétraction que P. Pierson qualifie de « programmatiques » s'accompagnent de mesures de rétraction qualifiées de « structurelles » qui visent à rendre acceptable ou à faciliter la rétraction ultérieure du service public ciblé. Celles-ci sont plus discrètes et prennent la forme de mesures techniques aux effets immédiats peu perceptibles par l'opinion publique. Il peut s'agir par exemple de dévaloriser l'image du

service public auprès de l'opinion publique ou de contraindre budgétairement certaines organisations qui fournissent un service public[26].

Cinq initiatives de rétraction structurelle caractérisent alors les évolutions du système HLM depuis deux décennies. Premièrement, « *un ensemble de glissements en apparence technique dans le mode de financement du logement social* » (Driant, 2011, p. 2) concourent à la diminution des financements de l'État. Entre 2004 et 2010, les financements de l'État pour la construction de logements sociaux sont divisés par deux, pour représenter en moyenne 4% du coût total d'un logement en 2010 (Halbert *et al.*, 2016). Ce retrait est compensé par une augmentation du recourt au prêt auprès de la Banque des territoires et des aides d'Action Logement mais surtout par une augmentation des fonds propres engagés par les organismes, dont la part triple pour atteindre en moyenne 15% du coût d'un logement en 2020[27]. Concomitamment, l'État recourt fréquemment à des prélèvements sur les recettes des organismes HLM pour financer les politiques nationales du logement. En 2011, la loi de finances instaure un prélèvement sur les fonds propres des organismes HLM destiné à financer les politiques du logement (Bonnet, 2016). Celui-ci est ensuite pérennisé à travers un dispositif de mutualisation financière moins contraignant pour les organismes HLM. La dernière mesure, en 2018, vise à faire supporter le coût de la diminution des aides personnelles au logement par les bailleurs. À travers le dispositif dit de « réduction de loyer de solidarité », les bailleurs ont l'obligation de diminuer les loyers d'un montant équivalent à celui de la baisse des aides aux logements. Il s'agit d'une mesure peu perceptible pour les locataires puisqu'elle ne change pas le montant des dépenses consenties pour se loger mais elle se traduit par une diminution durable des recettes des organismes HLM, estimée à 4% en moyenne des loyers perçus[28]. Cette somme est réaffectée aux politiques du logement mais n'est plus directement gérée par les organismes HLM.

Deuxièmement, le milieu des années 2000, le gouvernement organise le recentrage de la production neuve HLM dans les agglomérations où les prix immobiliers sont les plus élevés. M. Gimat (2017) décrit ainsi comment ce recentrage repose sur trois dispositifs techniques.

---

[26] Plus précisément, P. Pierson recense quatre types principaux de rétraction structurelles :

- La réduction des ressources disponibles pour un service public donné (remplacement par des ressources non durables ; augmentation du déficit jusqu'à l'insoutenabilité ; augmentation de la part des dépenses pré-affectées) ;
- L'altération de l'image du service public auprès de l'opinion publique ;
- Le changement des règles de décision au sein des institutions (décentralisation de la gestion des programmes sociaux à l'échelle locale par exemple, ce qui limite les effets de redistribution possible) ;
- L'affaiblissement des groupes d'intérêt défenseurs de ces services.

[27] Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, 2020, *Bilan des logements aidés*, p. 51.

[28] D'après la Fédération des OPH, 2018.

Il s'agit d'une part d'ériger en indicateur d'évaluation des politiques du logement la part de logements neufs HLM construits dans ces agglomérations. D'autre part, les autorisations administratives nécessaires à la production de logement social sont contingentées avec des quotas de plus en plus élevés alloués à ces agglomérations. Enfin, les subventions de l'État sont modulées selon la localisation du logement avec une aide plus élevée dans les agglomérations prioritaires jusqu'à une aide nulle pour les agglomérations les moins prioritaires. Ce processus de recentrage organise ainsi, dans le secteur du logement social, la concentration des investissements dans les territoires métropolitains.

Troisièmement, la généralisation du dispositif de vente en état futur d'achèvement (VEFA) pour les logements sociaux remet en cause le monopole des organismes HLM sur la construction de logements sociaux. Ce dispositif, bien qu'accessible aux organismes HLM depuis la loi d'orientation pour la ville de 1991, s'est développé depuis la crise financière de 2008 (Jourdheuil, 2017). Afin de soutenir le secteur de la construction, l'État coordonne à cette époque le rachat par les organismes HLM de 30 000 logements en VEFA auprès des promoteurs privés. La VEFA-HLM permet aussi de soutenir la construction neuve de logements sociaux dans les centres urbains où ils sont peu présents en faisant reposer la maîtrise de la charge foncière sur la promotion privée. Si jusqu'alors, la construction des logements était structurée autour « *d'une différenciation entre les acteurs de l'offre : organismes HLM producteurs et gestionnaires de logements sociaux d'une part, promoteurs immobiliers producteurs de logements libres ou aidés d'autre part* », les frontières entre promotion privée et organisme HLM se brouillent (Gimat et Pollard, 2016, p. 258). Les promoteurs immobiliers deviennent des constructeurs de logements, à l'origine de 39% de l'offre supplémentaire de logements sociaux en 2016 et jusqu'à 63% en Île-de-France (Jourdheuil, à paraître).

Quatrièmement, un ensemble d'adaptations organisationnelles et capitalistiques des organismes HLM visent à fournir des possibilités supplémentaires d'autofinancement pour les organismes HLM. Ces mesures accompagnent le retrait financier de l'État en faisant reposer l'effort financier sur les capacités de chaque organisme HLM à développer ses fonds propres. Il s'agit d'une partie de l'incitation à la concentration des organismes HLM. Encouragée de longue date par l'État à travers des réformes successives de la gouvernance des organismes HLM (Gimat, 2017, p. 220), le regroupement est devenu impératif en 2018. La loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) rend obligatoire le rattachement des organismes HLM de moins de 12 000 logements à un groupe

à partir du 1er janvier 2021[29]. Selon M. Gimat et L. Halbert (2018), la recherche d'économie est au fondement de ces injonctions à la concentration du secteur. Ainsi, la quête d'économies sur la gestion quotidienne de l'organisation est mise en avant pour inciter aux regroupements, bien que le résultat ne soit pas empiriquement démontré (Gimat, 2017, p. 181 et suivantes). La consolidation du secteur HLM est aussi promue parce qu'elle faciliterait les transferts financiers entre territoires. Avec l'élargissement de son périmètre d'intervention, un bailleur peut ainsi affecter les excédents de loyer, générés dans certains territoires où le patrimoine ancien est amorti, vers la production neuve dans d'autres territoires.

Cinquièmement, cette recomposition du secteur HLM semble aussi favoriser un affaiblissement des groupes d'intérêt traditionnels du secteur HLM. D'une part, cette concentration favorise l'émergence de groupes d'organismes HLM d'envergure nationale. En 2019, six groupes ou organismes HLM détenaient à eux seuls 42% du parc locatif social français[30]. Ces groupes assument progressivement une partie des missions traditionnellement dévolues aux fédérations professionnelles du logement. Ils dispensent notamment des expertises auprès de leurs membres et proposent des formations professionnelles. Les discussions autour du projet de loi ELAN et ses réformes controversées du fonctionnement du modèle HLM ont montré aussi la capacité de ces groupes à négocier directement leurs intérêts auprès de l'État. C'est par exemple le cas du groupe Action Logement, actionnaire majoritaire d'Action Logement Immobilier. Le groupe Action Logement s'est ainsi engagé à vis-à-vis de l'État sur des moyens de mise en œuvre de réformes (la constitution d'un opérateur national de vente par exemple) alors même que certaines fédérations HLM s'opposaient à leur mise en œuvre de ces réformes. D'autre part, le renforcement des contraintes financières et la concentration du secteur HLM accroit l'hétérogénéité des organismes HLM. Selon les périmètres d'intervention, la composition des gouvernances, les possibilités de développement de l'autofinancement, cette diversité des organisations ne favorise pas la constitution d'une communauté d'intérêts à l'échelle nationale. Des recherches antérieures ont pu présenter le mouvement HLM comme un groupe d'intérêt unifié, sans que l'on sache si ce constat relevait d'une observation empirique ou que, pour l'essentiel, « *le mouvement HLM et ses dirigeants [n'ont pas été] étudiés pour eux-mêmes* » (Steinmetz,

[29] Cette obligation comporte toutefois trois exceptions pour les organismes HLM qui gèrent plus de 12 000 logements : être spécialisé dans l'accession sociale à la propriété et ne pas construire de locatif, être l'unique bailleur du département ou être un bailleur d'Outre-Mer ou de Corse (art. L423-2 du CCH).

[30] Il s'agit, par ordre décroissant du nombre de logements, du groupe Action Logement Immobilier (981 300), du groupe Banque des Territoires (425 000), du groupe Habitat en région (271 000), du groupe Habitat Réuni (167 000), du groupe Arcade (140 379) et de l'OPH Paris Habitat (123 000) – d'après les rapports d'activités des groupes.

2013, p. 24)[31]. La thèse d'H. Steinmetz donne plutôt à voir « *la diversité interne d'une institution et de ses élites* » (2013, p. 587). Retraçant l'évolution de la conception de « *l'accession populaire à la propriété* » au sein des élites du mouvement HLM, elle montre la diversité qui anime les fédérations professionnelles HLM. Les positions de l'Union sociale pour l'habitat, la confédération des fédérations HLM, refléteraient, plutôt qu'une conception partagée du logement social, le résultat de rapport de forces entre les différentes fédérations. Plus récemment, la signature dispersée du protocole d'accord entre l'État et les fédérations HLM sur la mise en œuvre du dispositif déjà évoqué de « réduction de loyer de solidarité » a confirmé les divergences d'intérêt entre fédérations.

3.2.2. L'adaptation des organismes HLM : vers des acteurs de marché ?

Ces évolutions sectorielles contribuent à faire reposer de façon croissante le financement du logement social sur les fonds propres des organismes HLM. L'État encourage ces évolutions par des ajustements réglementaires et financières qui incitent les organismes HLM, d'une part à rechercher des économies en interne, et d'autre part, à s'ancrer davantage dans les marchés immobiliers et financiers pour tirer parti de mécanismes de plus-value. À l'échelle des organismes HLM, ces évolutions nationales entraînent une recomposition à la fois du modèle économique, des activités déployées et des logiques d'action. Ces transformations des organismes HLM fournissent des clés de compréhension sur la participation des organismes HLM aux politiques urbaines des villes en décroissance. Elles mettent d'abord en évidence le renforcement de la dépendance des organismes HLM aux marchés qui semble paradoxale pour des organismes HLM implantés dans des territoires caractérisés par la faiblesse et l'incertitude des possibilités de plus-value sur le marché immobilier. En ce sens, les alternatives financières au retrait de l'État seraient inadaptées dans ces territoires. Ensuite, cette nouvelle donne économique recompose plus largement les contraintes qui conditionnent localement la capacité d'agir des organismes HLM.

[31] La thèse de M. Cordier sur la territorialisation des politiques du logement fait tout de même exception. Son enquête auprès des acteurs du logement l'amène à conclure que : « *Les organismes d'HLM ne représentent pas un acteur unifié mais une pluralité d'interlocuteurs au niveau national comme au niveau local. Ce qui implique qu'il peut y avoir concurrence entre eux ou en tout cas une diversité de coalitions d'intérêts. Le « mouvement HLM » ne représente pas un type d'acteur unique, ni un regroupement d'acteurs unifié* » (Cordier, 2011, p. 96).

Le renforcement de la dépendance aux marchés fonciers et immobiliers : une évolution paradoxale pour les organismes HLM des villes en décroissance

Afin de compenser la perte des aides de l'État, les organismes HLM sont incités à dégager des recettes nouvelles en dégageant des profits sur les marchés immobiliers et fonciers. Cette évolution est accompagnée par l'État à travers des évolutions réglementaires et organisationnelles qui permettent de diversifier les activités des organismes HLM et de développer des partenariats avec les acteurs de marchés privés. Les organismes HLM sont ainsi de plus en plus tributaires du fonctionnement des marchés pour leur budget.

Le renforcement de la dépendance au marché est tout d'abord direct à travers le développement d'activités profitables. M. Gimat et L. Halbert (2018) recensent ainsi trois pistes principales de nouvelles recettes pour les organismes HLM. Il s'agit d'abord d'accroître les recettes locatives par l'augmentation du patrimoine géré, c'est-à-dire en investissant dans la production de logement social. Les organismes HLM peuvent ainsi développer des logements sociaux destinés aux ménages aux revenus les plus élevés parmi ceux éligibles au logement social, permettant d'obtenir des loyers sont plus élevés. Ensuite, les organismes HLM peuvent diversifier leurs activités. Ceux-ci développent généralement des compétences en matière de portage foncier, d'aménagement et de production d'une offre en accession sociale à la propriété. Enfin, les organismes HLM sont incités à vendre leur patrimoine sur le marché. Cette perspective, outre l'apport rapide de capitaux, bouleverse aussi les stratégies de production de logement. En intégrant au plan de financement les bénéfices escomptés de la vente de logements à dix ou vingt ans, la faisabilité économique ne dépend plus tant de l'anticipation des loyers collectés sur une quarantaine d'années que des perspectives de plus-value. Ces activités permettent ainsi d'engranger des bénéfices par une valorisation sur le marché d'un patrimoine ou de réserves foncières.

L'insertion des organismes HLM aux marchés immobiliers et fonciers est aussi indirecte à travers le renforcement d'une dépendance aux acteurs privés de marché. Outre la mobilisation croissante de la promotion privée dans la production de logements sociaux, quelques travaux esquissent une analyse de l'intervention croissante des investisseurs privés dans le financement du logement social. En France, leur participation reste toutefois restreinte à quelques segments spécifiques du logement social à l'instar des résidences sociales et surtout du logement social destiné aux ménages aux revenus les plus élevés parmi ceux éligibles au parc social (Bigorgne et Le Corre, 2021 ; Jevakhoff et Leblanc-Laugier, 2021).

Dans des villes caractérisées par des marchés immobiliers et fonciers aux perspectives de plus-value faibles ou incertaines, faire davantage peser l'équilibre économique des organismes HLM sur leur capacité à tirer parti des mécanismes de valorisation du marché

paraît cependant périlleux. Nombre de leviers soutenus par l'État pour ancrer le secteur HLM aux marchés immobiliers, comme l'essor du logement intermédiaire ou la vente HLM, risquent de générer des recettes moindres. Le développement du logement intermédiaire y est même expressément découragé par l'État (Jevakhoff et Leblanc-Laugier, 2021). Dès lors, le renouveau du modèle économique des organismes HLM dans les villes en décroissance reste à explorer. Plusieurs pistes peuvent être envisagées : le départ des organismes HLM ou du moins le recentrement de leurs investissements dans des marchés plus porteurs, la persistance d'un ancrage local au prix de difficultés économiques ou le développement de nouvelles recettes moins tributaires des dynamiques de marchés. Ces évolutions pèsent sur la participation des organismes HLM aux politiques urbaines à deux niveaux, d'une part sur leur capacité à mobiliser des fonds propres dans ces politiques, d'autre part par le renforcement du poids des contraintes budgétaires dans les projets mis en œuvre par les organismes HLM.

L'incorporation de la contrainte budgétaire : une redéfinition des contraintes pour les organismes HLM des villes en décroissance

Un ensemble de travaux récents témoignent d'un renforcement d'une « rationalité gestionnaire » au sein des organismes HLM, c'est-à-dire d'une place croissante prise par la recherche de rentabilité économique et d'efficacité au sein de l'organisation. Autrement dit, l'activité de l'organisme HLM s'apprécie de moins en moins par rapport à des missions ou des fins mais plutôt à partir de l'organisation, de la gestion, c'est-à-dire des moyens.

La priorisation d'une approche gestionnaire constitue une évolution de long terme des organismes HLM, mise en évidence depuis les années 1980. À partir d'une étude des politiques de gestion d'une dizaine d'organismes HLM, la sociologue C. Bourgeois (1998) montre ainsi la diffusion d'une rationalité gestionnaire au sein des organismes HLM visant à satisfaire en premier lieu aux contraintes budgétaires de l'organisation. Celle-ci devient prioritaire sur une rationalité politique où les orientations stratégiques et le fonctionnement d'ensemble sont conçus pour la réalisation du programme politique des élus. Distinguant initialement les organismes HLM de statut privé des offices publics de l'habitat, la rationalité gestionnaire se diffuserait depuis le milieu des années 1980 à l'ensemble des organismes HLM. La montée en puissance d'une rationalité gestionnaire n'est d'ailleurs pas propre au secteur HLM mais a concerné l'ensemble des services publics ou parapublics des pays occidentaux (Warin, 1997 ; Maury, 2001). Les études critiques de ce mode de gestion des organisations publiques, souvent qualifié de *New Public Management,* ont mis en évidence les soubassements idéologiques libéraux de ces transformations (Bezes, 2012). Cette

appréhension du fonctionnement des organisations tend ainsi à attribuer les difficultés rencontrées par le secteur HLM davantage à une mauvaise gestion qu'à des problèmes d'ordre politique. L'entreprise privée constitue la principale source d'inspiration pour ce changement de modèle, gage d'efficacité et de transparence. Des outils spécifiques, empruntés aux entreprises privées à but lucratif, sont ainsi progressivement incorporés dans la gestion des organismes HLM (Demoulin, 2014) . Ceux-ci ne sont toutefois pas neutres. Ils participent de la construction ou de l'imposition de choix de gestion.

Le renforcement des contraintes budgétaires pesant sur les organismes HLM participe de l'intensification de cet impératif gestionnaire. Les recherches les plus récentes témoignent ainsi de l'amplification des contraintes gestionnaires pour les organismes HLM et de la façon dont celles-ci transforment leurs actions. En matière de gestion, M. Bourgeois (2017) et V. Sala Pala (2006) ont mis en évidence la tension qui préside aux décisions d'attribution des logements selon la prise en compte d'objectifs de limitation des risques de vacance et d'impayés qualifiés de « gestionnaires » et des objectifs d'intérêt général relatifs au droit au logement, à la mixité sociale et à l'accompagnement des ménages en difficulté. M. Bourgeois montre comment la priorité donnée aux objectifs de gestion se retrouve dans l'évolution des profils professionnels des chargés d'attribution. Les profils issus de formations immobilières ou commerciales sont de plus en plus nombreux, au détriment des d'agents administratifs et de travailleurs sociaux. En matière de maîtrise d'ouvrage, M. Gimat observe le poids croissant des outils d'analyse financière dans la définition des stratégies de production neuve, ceux-ci contribuant à « *écraser les enjeux politiques sur les enjeux financiers* » (2017, p. 511) Ils renforcent notamment l'incitation à la production neuve dans les stratégies patrimoniales. Enfin, le poids croissant des logiques gestionnaires semble se retrouver dans la généralisation de comportements marchands, c'est-à-dire dans une perspective wéberienne du marché, la récurrence d'interactions fondées sur la concurrence ou l'échange (Halpern et Pollard, 2013). Il s'agit par exemple de la généralisation des comportements concurrentiels d'une part entre organismes HLM, d'autre part, entre organismes HLM et opérateurs de la production urbaine à but lucratif, pour accéder au foncier (Gimat, 2017). J. Demoulin (2014) met aussi en évidence l'essor d'une conception utilitariste de la participation des habitants à la gestion des quartiers par les bailleurs, celle-ci étant perçue comme la contrepartie symbolique d'avantages marchands à l'implication des locataires : limitation des dégradations et des troubles de voisinage, un meilleur entretien des parties communes, etc.

La recomposition du secteur HLM depuis les années 2000, essentiellement appréhendée à travers ses transformations économiques et organisationnelles, redéfinit ainsi à la fois la capacité d'agir et l'ensemble des contraintes qui pèsent sur les organismes HLM. Les organismes HLM se placent peu à peu du côté des « acteurs de marché », c'est-à-dire « *des organisations qui interviennent dans la fabrique matérielle ou dans la gestion des villes et dont les modes d'action sont empruntés à la sphère marchande, par opposition aux sphères politiques et de la société civile* » (Halpern et Pollard, 2013, p. 3)**.**

Ces évolutions sectorielles tendent à réduire la capacité des organismes HLM à engager des actions décorrélées de la recherche de rentabilité ou bien indépendantes des mécanismes de marché. Ce faisant, il semble qu'elles restreignent les possibilités de mobiliser les moyens des organismes HLM pour mener des politiques urbaines en rupture avec le référentiel d'attractivité, ou alors que cet engagement suppose des contreparties importantes de la part des collectivités locales ou de l'État. Premièrement, les injonctions à la rentabilité se multiplient, limitant les moyens que les organismes HLM peuvent consacrer à des activités extérieures à leur cœur de métier ou qui ont des perspectives de rentabilité nulles ou négatives. Deuxièmement, le contexte de décroissance urbaine se traduit par l'inadéquation de nombreux instruments de la politique du logement. Leur adaptation au contexte local suppose alors le déploiement de ressources conséquentes par les acteurs locaux des politiques du logement.

4. Investiguer la participation des organismes HLM aux politiques urbaines en contexte de décroissance

Cet état de l'art a fait émerger des pistes variées pour rendre compte de la redéfinition des activités des organismes HLM et leur rôle dans les politiques urbaines. Ces transformations relèvent à la fois des processus localisés de décroissance urbaine et d'évolutions sectorielles, mais leur articulation reste floue. À cet égard, les travaux sur la production urbaine mobilisent une diversité d'outils analytiques pour rendre compte de la participation des acteurs locaux aux politiques urbaines. Dans l'étude des politiques urbaines des villes en décroissance, les analyses en termes de coalition d'acteurs sont ainsi fréquemment mobilisées. Compte-tenu des acteurs étudiés - les organismes HLM -, la sociologie des groupes d'intérêt paraît toutefois fournir un cadre d'analyse plus adéquat (4.1. . En effet, elle tient davantage compte de l'ampleur des échanges formalisés, reposant sur une légitimité reconnue par les pouvoirs publics de la participation des organismes HLM aux politiques du logement. Elle propose aussi des perspectives pour articuler la participation des organismes HLM aux politiques urbaines et les évolutions structurelles du modèle HLM.

Considérer les organismes HLM comme groupe d'intérêt permet aussi d'unifier les différents champs de recherche mobilisés dans cette thèse. Cette perspective théorique fournit un cadre pour démêler la participation des organismes HLM aux politiques urbaines de leur rôle d'allié supposé dans l'engagement de politiques en rupture avec le référentiel d'attractivité. En postulant que cette participation ne va pas de soi, qu'est-ce qui la rend possible ? Comment s'articulent les contraintes sectorielles à celles issues du contexte local pour redessiner les capacités d'action des organismes HLM ? Ces questions structurent la démarche générale de la thèse (4.2. .

4.1. Envisager les organismes HLM comme groupe d'intérêt

L'analyse des politiques urbaines des villes en décroissance repose fréquemment sur les analyses en termes de coalition d'acteurs et régimes urbains. Compte-tenu de mon approche, qui considère le rôle d'un acteur à but non lucratif dans un contexte français, d'autres travaux issus de la sociologie des groupes d'intérêt semblent plus pertinents. Ils comportent tout autant de trous noirs et de postulats implicites que les théories précédentes mais ces limites semblent moins préjudiciables ou du moins modulables pour une analyse de la participation des organismes HLM aux politiques urbaines.

4.1.1. Quel outil analytique choisir pour analyser la participation des organismes HLM aux politiques urbaines ?

L'état de l'art a mis en lumière la prédominance des approches en matière dans l'analyse des politiques urbaines des villes en décroissance, bien que les études de cas en Europe de l'Ouest aient montré la nécessité de les adapter au contexte des villes européennes, notamment en contexte de décroissance. Cependant, je propose plutôt de mobiliser la sociologie des groupes d'intérêt, considérant alors les organismes HLM comme un groupe d'intérêt impliqué dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques urbaines aux échelles locale et nationale.

En effet, les cadres interprétatifs relevant des coalitions d'acteurs et des régimes urbains ne semblent pas les plus adéquats pour observer la participation des organismes HLM aux politiques urbaines. Deux limites sont principalement opposées à leur mobilisation pour les villes européennes (Harding, 1991 ; Le Galès, 1995). Le rôle de l'État serait sous-estimé alors qu'il détermine pour une large part les compétences et ressources des acteurs locaux des politiques urbaines (Pollard et Prat, 2012). À l'inverse, le rôle des acteurs privés dans les coalitions serait surestimé, alors que de nombreux travaux sur les villes européennes reconnaissent une réelle capacité des villes à négocier, voire à contrôler les intérêts privés (Le Galès, 2011 ; Pollard, 2018). En complément à ces deux limites, il semble que les analyses en termes de coalitions d'acteurs soient encore moins adaptées à l'observation des systèmes d'acteurs locaux des villes européennes en décroissance urbaine, dans la mesure où le rôle des acteurs publics et parapublics y serait prépondérant. Le modèle de *grant coalition*, récurrent dans les villes en décroissance européennes correspond ainsi à une configuration d'acteurs marquée par l'instabilité des arrangements entre acteurs et l'omniprésence des acteurs publics, soit l'opposé du modèle-type de la coalition d'acteurs décrite par les régimes urbains ou les coalitions de croissance. Par ailleurs, si l'importance des interactions entre le gouvernement local et les acteurs privés a permis de prêter davantage attention aux décisions informelles dans l'élaboration des politiques urbaines, la participation des organismes HLM aux politiques urbaines s'observe aussi largement à travers des interactions formalisées reposant sur un socle réglementaire. À cet égard, même les travaux sur les institutions ancrées sont peu diserts sur les modalités de coordination spécifiques aux acteurs à but non lucratif.

Les travaux sur la périphérisation proposent une approche plus attentive au rôle de l'État, faisant des politiques nationales l'un des rouages du processus de décroissance urbaine. Ceux-ci semblent toutefois se concentrer sur l'analyse de la constitution des inégalités entre centre et périphérie sur les plans démographique, économique, politique et symbolique. Les travaux

disponibles en langue française ou allemande fournissent ainsi peu d'éléments sur les modalités concrètes de gestion de la décroissance urbaine par les gouvernements locaux.

C'est pourquoi je préfère mobiliser des travaux issus de la sociologie des groupes d'intérêt pour démêler la participation des organismes HLM aux politiques publiques des villes en décroissance. Considérant que les politiques publiques peuvent être pour partie façonnées par une organisation et parfois au bénéfice de celle-ci, les travaux sur les groupes d'intérêt s'efforcent d'observer comment et dans quelle mesure les groupes d'intérêt orientent les politiques publiques. La notion de groupe d'intérêt est ici entendue au sens large comme « *entité cherchant à représenter les intérêts d'une section spécifique de la société dans l'espace public* » (Saurugger, 2014, p. 1). Plus que la question de l'influence en elle-même, ce sont ici les modalités d'organisation de l'influence qui m'intéressent. À cet égard, la sociologie des groupes d'intérêt a développé une diversité d'outils pour observer la participation des groupes d'intérêts aux affaires publiques. Elle permet notamment d'observer la double dimension des politiques urbaines en rendant compte à la fois de la participation des organismes HLM aux politiques nationales du logement et aux politiques urbaines locales Les analyses issues des travaux sur le lobbying au sein de l'Union européenne (Saurugger, 2008 ; Beyers *et al.*, 2013) ou plus anciennes sur le corporatisme sectoriel (Schmitter, 1985 ; Benoit, 2012) donnent aussi à voir les ressources mobilisées par des groupes d'intérêt qui disposent d'un accès direct et formalisé aux instances de décision des politiques publiques.

4.1.2. Tenir compte des spécificités des organismes HLM en tant que groupe d'intérêt

Mobiliser cette littérature suppose toutefois de considérer les organismes HLM comme des groupes d'intérêt. Si ce parti pris s'oppose aux définitions les plus restrictives des groupes d'intérêt, il semble validé par les analyses empiriques et sociologiques des organismes HLM. En effet, les premiers travaux sur le sujet excluent les administrations et les corps de fonctionnaires des groupes d'intérêt (Courty, 2006, p. 2). C'est l'objet même de ces travaux – l'étude de l'influence d'une organisation sur des politiques publiques – qui conduit à ne retenir que les organisations non gouvernementales, ou mieux les acteurs privés. Néanmoins des définitions plus inclusives des groupes d'intérêt se font jour au fur à mesure des études. A. Jordan et J Richardson (1987) proposent ainsi d'élargir la définition aux administrations et services d'État à deux conditions. Premièrement, ces organisations doivent satisfaire aux autres critères de définition des groupes d'intérêt, à savoir constituer une organisation formalisée, distincte des partis politiques, qui agit auprès des pouvoirs publics.

Deuxièmement, ces organisations jouent un rôle clé à certains moments du processus politique ou empruntent au répertoire d'action des groupes d'intérêt.

Si les organismes HLM répondent aux critères ainsi identifiés, cela revient tout de même à considérer qu'ils poursuivent, au moins par moment, des intérêts distincts de ceux des pouvoirs publics locaux, pour les organismes HLM, et de l'État, pour les fédérations HLM. Une première réponse résulte de la préservation de l'organisation comme motif reconnu de lobbying (Beyers *et al.*, 2008). Se mobiliser vis-à-vis de l'État pour garantir une situation de monopole ou maintenir le budget alloué sont autant d'enjeux qui amènent les fédérations HLM à se constituer en groupe de défense de leurs intérêts vis-à-vis des pouvoirs publics. Plus fondamentalement, plusieurs travaux de sciences politiques ont montré l'affirmation de conceptions différentes du logement social entre les services de l'État et les fédérations HLM à l'occasion de la réforme du financement du logement social de 1977 (Bourdieu et Christin, 1990). P. Zittoun (2001) décrit aussi comment, tout au long des années 1980 et 2000, le mouvement HLM, aux côtés du Ministère de l'équipement, forme une coalition « universaliste » qui s'oppose aux propositions de réformes portées par une coalition « libérale » animée par le Ministère des finances. Enfin, les évolutions contemporaines du modèle HLM tendent à renforcer localement l'autonomie des organismes HLM vis-à-vis des gouvernements locaux ou du moins à accroître le poids de contraintes gestionnaires qui diffèrent et parfois s'opposent aux enjeux poursuivis par les politiques locales de l'habitat.

Cette perspective revient d'abord à observer les organismes HLM à travers leurs organisations de représentation professionnelle nationales : les fédérations HLM. Celles-ci constituent des groupes d'intérêt qu'on pourrait qualifier de « groupe d'intérêt sectoriel » à la manière du modèle néo-corporatiste[32] (Schmitter, 1985). En effet, elles disposent du monopole formel de la représentation des intérêts des organismes HLM, bien que celui-ci soit de plus en plus contesté. L'ensemble des organismes HLM adhère à l'une ou l'autre de ces fédérations. Ces liens d'adhésion sont forts puisque les accords pris par les fédérations HLM engagent leurs adhérents. Ces fédérations constituent également les syndicats du patronat des organismes HLM et plusieurs d'entre elles sont habilitées à négocier les conventions collectives avec les représentants syndicaux des salariés. Au-delà d'une fonction de

[32] E. Grosmann et S. Saurugger (2012, p. 77) décrivent le néo-corporatisme comme « *un système de représentation des intérêts dans lequel les individus font partie d'un nombre limité d'organisations, auxquelles l'adhésion est obligatoire. Celles-ci sont organisées de manière hiérarchique et différenciées par secteur économique. Enfin, elles sont reconnues et, parfois, créées par l'État qui leur accorde un monopole de représentation dans leur secteur spécifique en échange d'un certain contrôle dans les processus de sélection des dirigeants et de formulation de demandes politiques* ».

représentation, les fédérations HLM fournissent une diversité de services aux adhérents à travers des dispositifs de formation professionnelle et la mise à disposition d'expertise.

Ce monopole de la représentativité leur procure des ressources stables et nombreuses, tant matérielles que cognitives ainsi qu'un accès reconnu et formalisé aux instances décisionnelles des politiques du logement. Il s'agit d'un accès direct à travers la participation à des groupes de travail, des commissions, des instances de suivi. C'est aussi un accès plus discret à travers l'entretien de relais politiques reposant sur des proximités personnelles, idéologiques ainsi que des relations de gouvernance liées à l'association d'élus et de représentants de différentes institutions en charge du logement à l'administration des organismes HLM. Les fédérations HLM sont ainsi associées à la fois à l'élaboration des politiques du logement, par leur rôle de représentant des intérêts, et à leur mise en œuvre, par leur fonction de coordination d'un secteur professionnel. Elles accomplissent aussi pour le compte de l'État des missions de contrôle du secteur avec notamment le suivi financier des organismes HLM.

L'ampleur de ces ressources en termes de positions, d'expertise, de relations, de reconnaissance et d'ancienneté facilite un accès direct à l'agenda gouvernemental. Ces ressources conditionnent aussi les modes d'action mobilisés par les groupes d'intérêt. Reprenant la notion de « répertoire d'action collective » développée par C. Tilly, E. Grossman et S. Saurugger (2012, p. 34) montrent que l'usage par un groupe d'intérêt d'un moyen d'action plutôt qu'un autre n'est pas neutre et même bien souvent exclusif. La façon de combiner et de mettre en valeur ces ressources amène les groupes d'intérêt à privilégier certains modes d'actions. Ainsi, les groupes d'intérêt du secteur HLM recourent avant tout à un répertoire d'action qualifié de bureaucratique : valorisation des capacités d'expertise interne, participation régulière à des instances de travail paritaires avec les acteurs institutionnels, etc. (Neveu, 2015, p. 70). À l'inverse, le recours à des actions contestataires à l'exemple de grèves ou de manifestations est assez rare.

4.1.3. La mesure qualitative de l'influence des groupes d'intérêt comme méthode

La notion d'influence est au cœur des travaux sur les groupes d'intérêt. Il s'agit en effet d'observer comment une organisation oriente les politiques publiques à son profit. Sa mesure pose toutefois de nombreuses difficultés méthodologiques (Dür et Bièvre, 2007) qui ont conduit certains chercheurs à abandonner les approches centrées sur l'influence (Courty, 2006 ; Michel, 2010). Dans le cadre de ses travaux sur la participation des promoteurs immobiliers aux politiques urbaines, J. Pollard propose une alternative en développant une

« *approche qualitative de l'influence d'acteurs économiques privés* » (2018, p. 19). Si cette méthode est mise en œuvre, en partie pour surmonter certaines difficultés théoriques et méthodologiques de la mesure de l'influence, il me semble qu'elle peut aussi être envisagée comme méthode plus générale d'analyse de la mobilisation des acteurs dans la fabrique des politiques urbaines. Elle fournit ainsi des outils analytiques pour démêler la façon dont les organismes HLM participent aux politiques urbaines dans les villes en décroissance. Plus précisément, elle mobilise les apports des analyses centrées sur l'échange de ressources entre groupe d'intérêt et acteurs publics tout en prévoyant des dispositifs qui limitent les risques d'une survalorisation de l'importance d'un acteur ou des ressources dans l'élaboration des politiques publiques. Enfin, la méthode déployée par J. Pollard permet aussi d'articuler la participation des groupes d'intérêt aux politiques urbaines aux échelles nationale et locale.

Dans la continuité des approches des interactions entre groupe d'intérêt et acteur public centrées sur l'échange de ressources (Korpi, 1985 ; Woll, 2007), l'attention est portée sur les ressources échangées entre les protagonistes et les rapports d'interdépendance qui se créent. La notion de ressource est ici très large, elle englobe l'ensemble des « *moyens qui offrent aux acteurs une capacité d'agir et qui leur assurent un pouvoir, pour autant que cette notion soit entendue comme un type particulier de relation* » (Grossman et Saurugger, 2012, p. 13). E. Grossman et S. Saurugger recensent ainsi trois types génériques de ressources. Aux ressources financières, ils ajoutent un ensemble plus flou de ressources sociales « *caractérisées par le degré et le mode d'organisation du groupe, la nature de ses élites, le degré d'institutionnalisation du groupe au sein de l'appareil politico-administratif, les contacts plus ou moins étroits entre les groupes et les acteurs politico-administratifs, la capacité à s'appuyer sur un réseau d'anciens, le savoir-faire et l'expertise mobilisable, la capacité à définir de manière plus ou moins autonome son propre intérêt* » et des ressources sociétales c'est-à-dire qui participent de la perception des groupes au sein de la société. Comme l'état de l'art l'a donné à voir, une diversité infinie de ressources est envisageable : foncier, instruments d'action publique, capacité d'expertise, monopole de la représentativité, etc. La définition de la ressource est surtout relationnelle. Sa valeur dépend de sa distribution parmi les acteurs et des interactions observées.

Les relations entre groupe d'intérêt et pouvoirs publics sont ainsi envisagées en termes d'échange. Mobilisée dans le champ du politique, cette notion d'échange se veut différente de l'échange marchand, notamment sur réciprocité de l'échange (Blau, 2017 [1986]). Le principe de réciprocité demeure mais la contrepartie n'est ni directe ni forcément quantifiée mais plutôt diffuse. La notion d'échange permet de tenir compte du fait que les organismes HLM et acteurs publics sont interdépendants et contraints réciproquement par les stratégies et les ressources déployées par les uns et les autres. Ces rapports d'échanges peuvent être

observés dans un registre formel, c'est-à-dire dans le cadre d'arrangements stabilisés et formalisés entre acteurs, comme dans un registre informel à travers des interactions ponctuelles.

Se concentrer sur l'échange de ressources comporte toutefois deux biais principaux pour l'analyse de la participation d'un groupe d'intérêt aux politiques publiques. Un premier biais revient à surestimer le rôle des ressources échangées dans l'obtention de gains ou d'aménagement des politiques publiques. J. Hacker et P. Pierson (2002) montrent, par exemple, qu'en Grande-Bretagne les entreprises bénéficient d'une situation privilégiée non intentionnelle, c'est-à-dire qui ne dépend pas de leurs interactions avec les pouvoirs publics, en raison de la dépendance des gouvernements à la croissance économique dans les sociétés capitalistes. En conséquence, le contexte réglementaire et politique dans lequel se déploient les relations entre entreprises et pouvoirs publics serait favorable aux entreprises. Un second biais, d'ordre méthodologique, relève de la difficulté à identifier la valeur d'une ressource pour un acteur à la seule lumière de l'échange. En effet, elle dépend d'un ensemble plus large de contraintes qui cadrent l'activité de l'acteur.

Pour tenir compte de ces limites, J. Pollard propose un dispositif méthodologique centré sur l'analyse des modalités concrètes de la participation d'un groupe d'intérêt aux politiques urbaines et son repositionnement systématique dans une approche sectorielle. En premier lieu, il s'agit ainsi de s'intéresser aux formes prises par la participation aux politiques urbaines plutôt qu'à ses motifs. Celle-ci est envisagée à deux moments en particulier d'une politique publique : l'élaboration des politiques urbaines et plus particulièrement celles du logement, puis la mise en œuvre de ces politiques. Ces deux moments peuvent être complémentaires ou distincts. Ils n'associent pas nécessairement les mêmes acteurs, ni les mêmes outils. Ainsi, les organismes HLM sont formellement associés à une diversité d'instances en charge de l'élaboration des politiques du logement en général, depuis les commissions de travail du Ministère de la cohésion des territoires jusqu'aux comités de pilotage des documents locaux de planification de l'habitat. La mise en œuvre des politiques urbaines constitue un autre moment où ces orientations peuvent être renégociées. Ce moment n'implique pas nécessairement les mêmes acteurs, notamment à l'échelle locale.

En second lieu, « *[l]a mise en contexte sectorielle permet de ne pas surévaluer l'influence du groupe d'acteurs pris pour objet d'étude* » (Pollard, 2018, p. 21). Il s'agit d'une part de considérer les positionnements et les stratégies des autres acteurs du secteur. C'est aussi prendre en compte les cadres réglementaires et économiques dans lesquelles s'inscrivent ces interactions. Plus particulièrement pour les organismes HLM, elles s'inscrivent dans un ensemble des dispositifs de gouvernance et prérogatives réglementaires qui enchevêtrent les

relations avec les acteurs publics. Autrement dit, à l'échelle nationale comme à l'échelle locale, les acteurs publics locaux disposent tout de même d'une diversité de ressources formelles pour participer à la stratégie des organismes HLM. D'autre part, l'approche sectorielle permet de prendre en compte d'autres facteurs de changement dans le positionnement des acteurs : apparition ou disparition de nouveaux acteurs, renforcement du poids de la contrainte budgétaire sur les stratégies d'acteurs, etc. Enfin, le recours à une double échelle d'analyse, à la fois locale et nationale, permet de multiplier les points de vue afin ne pas se limiter à ce que les acteurs disent de leurs activités. En complément de ces dispositions, quelques observations empiriques de la transformation des activités des organismes HLM dans les villes en décroissance permettent aussi de mieux contextualiser leur participation aux politiques urbaines.

4.2. Questions de recherche et hypothèses

La sociologie des groupes d'intérêt fournit ainsi un cadre analytique pour rendre compte de la participation des organismes HLM aux politiques urbaines des villes en décroissance. Elle propose ainsi des outils pour décortiquer le rôle d'allié assigné aux organismes HLM dans la mise en œuvre de politiques urbaines là où le marché et les acteurs privés font défaut. Le problème que je cherche à résoudre est le suivant : dans quelle mesure les organismes HLM participent-ils aux politiques urbaines de gestion de la décroissance ? S'il s'agit de partenaires anciens et reconnus des politiques urbaines locales, dans quelle mesure leur participation peut-elle contribuer à la mise en œuvre de politiques adaptées à la situation de décroissance ?

La prise en compte des travaux sur les politiques urbaines des villes en décroissance et les mutations contemporaines du secteur HLM permet de décomposer le questionnement en deux hypothèses de travail. Chacune d'entre elles est formulée à partir des principaux apports et manques de la littérature au regard de l'objet de recherche.

La première hypothèse postule que la décroissance urbaine redéfinit les conditions d'exercice des organismes HLM. Elle découle d'une prise au sérieux de l'hypothèse de décroissance urbaine comme bifurcation durable du développement urbain. Ce processus d'affaiblissement économique, démographique et local engendre une déstabilisation des marchés résidentiels qui met en difficulté les organismes HLM. La hausse des logements vacants et la spécialisation dans le logement des plus précaires généreraient à la fois des pertes de recettes et des dépenses supplémentaires à l'origine de difficultés économiques. Relevant quasiment du truisme, il s'agit pourtant d'une hypothèse en raison du manque de données

empiriques pour valider ce constat dans le contexte français. En effet, les travaux issus de la littérature états-unienne ou britannique laissent de côté les singularités du logement social pourtant à même d'atténuer certains effets attendus de la décroissance urbaine sur les acteurs locaux. L'insertion des organismes HLM dans un circuit de financement national peu sensible aux dynamiques économiques locales pourrait, par exemple, largement diminuer les difficultés économiques que connaissent les opérateurs locaux, à rebours du constat généralisé d'une perte de moyens financiers des acteurs locaux en contexte de décroissance urbaine. De même, la structuration du secteur en organisations professionnelles nationales associées à l'élaboration des politiques nationales du logement apparaît comme un levier d'action singulier qui permet d'adapter les instruments locaux de gestion de la décroissance à disposition des organismes HLM. Il s'agit d'observer comment, dans un contexte de transformation du système HLM, ces leviers jouent localement un rôle d'atténuation ou perdent de leur efficacité en raison de l'inadéquation des instruments des politiques nationales du logement aux enjeux de ces villes.

La deuxième hypothèse postule que la décroissance urbaine redéfinit les modalités de participation des organismes HLM aux politiques urbaines. En effet, les travaux d'économie politique de la décroissance urbaine mettent en évidence un renouveau des politiques urbaines qui s'organisent sur des ressources, des enjeux et des acteurs différents. Les difficultés rencontrées par les gouvernements locaux et l'absence ou départ d'acteurs immobiliers privés confortent la place d'organisations à but non lucratif comme les organismes HLM dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques urbaines locales. Les organismes HLM constitueraient ainsi des partenaires incontournables des collectivités locales dans les politiques de gestion de la décroissance urbaine. Dans quelle mesure participent-ils à la mise en œuvre de ces politiques urbaines ?

Plus précisément, trois éléments sont à observer pour rendre compte de la transformation des modalités de participation des organismes HLM. Premièrement, au-delà du repositionnement des acteurs en présence, il s'agit d'observer comment les organismes HLM participent à des enjeux spécifiques aux politiques urbaines en contexte de décroissance : diminuer le parc de logements sociaux, produire des formes de logements adaptées aux stratégies d'attractivité résidentielle promue par les collectivités locales, adapter les projets aux attentes des financeurs supra-locaux, etc. Deuxièmement, les travaux sur les réformes sectorielles montrent plutôt un approfondissement de la dépendance aux mécanismes marchands, ce qui limiterait leurs marges de manœuvre pour partager avec les collectivités locales les coûts de la mise en œuvre de politiques urbaines décalées de l'objectif de croissance en l'absence de

contreparties financières. Il convient donc d'observer comment localement, les organismes HLM concilient les effets de la décroissance urbaine et les impératifs sectoriels avec la mise en œuvre des politiques urbaines locales. Troisièmement, il s'agit aussi de prendre en compte la dimension nationale des politiques urbaines qui est moins fréquemment abordée par les travaux d'économie politique sur la décroissance urbaine. La structuration du secteur HLM en organisations professionnelles nationales apparaît comme un autre aspect de la participation des organismes HLM aux politiques urbaines. A travers leur participation aux instances d'élaboration, de mise en œuvre et de contrôle des politiques nationales du logement, les fédérations HLM constituent aussi une ressource singulière qui permet d'adapter les instruments locaux de gestion de la décroissance à disposition des organismes HLM.

Afin de mettre à l'épreuve ces hypothèses, c'est une conception extensive de la participation des organismes HLM aux politiques urbaines qui est retenue, sans se restreindre aux politiques du logement et aux projets de renouvellement urbain. Appréhender les organismes HLM comme des groupes d'intérêt fournit un outil analytique pour éclairer deux aspects de cette participation. D'une part, il s'agit de s'intéresser aux impératifs sectoriels et à leur intégration dans les stratégies de développement des organismes HLM. D'autre part, considérer l'organisme HLM comme un groupe d'intérêt permet d'inscrire sa participation dans un cadre négocié des politiques urbaines avec une pluralité d'acteurs au premier rang desquels les collectivités locales et les services déconcentrés de l'État. Il s'agit alors d'identifier les ressources valorisées entre organismes HLM et ces acteurs pour la poursuite de leurs agenda respectifs, leur valeur étant redéfinie par le processus de décroissance.

L'analyse en termes de « rapports d'échange » induit toutefois des approches méthodologiques distinctes à l'échelle nationale et à l'échelle locale pour observer la contribution des organismes HLM aux politiques urbaines de gestion de la décroissance. En effet à l'échelle nationale, le répertoire d'action et les ressources des fédérations HLM sont connus. L'enjeu est surtout d'observer si elles ont intégré à leur plaidoyer les difficultés des organismes HLM dans les villes en décroissance et dans quelle mesure ce cadrage par un groupe d'intérêt sectoriel du problème de la décroissance participe d'une évolution des politiques nationales du logement. A l'échelle des villes, les connaissances sur les modalités de participation des organismes HLM aux politiques urbaines sont plus éparses, à l'exception des travaux de M. Gimat sur la participation des organismes HLM aux politiques locales de production de logements sociaux. De plus, on fait l'hypothèse que la décroissance urbaine redéfinit les ressources et les opportunités d'échanges. Il faut donc à la fois identifier les

mécanismes concrets par lesquels les organismes HLM participent aux politiques urbaines et dans quelle mesure ils sont mobilisés au service d'un agenda de décroissance planifiée.

A travers ces hypothèses, trois enjeux sont poursuivis dans cette thèse. Le premier, d'ordre empirique, est de renseigner sur les activités des organismes HLM dans les villes en décroissance et d'explorer leur participation à de politiques urbaines qui prennent en compte la décroissance.

Ce faisant, je souhaite aussi contribuer à deux champs de recherche. Concernant les travaux sur les politiques urbaines des villes en décroissance, il s'agit de conforter les approches d'économie politique existantes en affirmant les apports d'une analyse par les acteurs d'un secteur spécifique, celui du logement social. L'éclairage apporté, à la fois par la prise en compte des transformations qui animent ce secteur, et par l'observation à un double niveau - national, local - de la participation des organismes HLM aux politiques urbaines, confirme l'intérêt de cette approche pour préciser le cadre d'action des politiques urbaines de gestion de la décroissance. Concernant les travaux sur l'évolution du modèle HLM français : il s'agit de poursuivre l'analyse en cours des effets locaux de mutations sectorielles en s'intéressant à un terrain d'enquête – les villes en décroissance – peu investigué par la recherche.

Chapitre 2. Observer les organismes HLM en contexte de décroissance

Du cadre d'analyse exposé dans le chapitre précédant découle une méthode d'enquête à deux échelles : l'une nationale, l'autre locale. A chaque échelle, il s'agit à la fois d'identifier la spécificité des activités des organismes HLM en contexte de décroissance et les modalités de leur participation aux politiques publiques de gestion du processus.

Deux enjeux méthodologiques sont centraux dans l'élaboration de la démarche d'enquête. Premièrement, la thèse porte sur des aspects peu étudiés d'objets – le logement social, les organismes HLM, les politiques locales du logement – pourtant très observés par la recherche urbaine et les pouvoirs publics. Le travail le plus important a donc été de sélectionner les données et de combiner des bases de données hétérogènes pour obtenir des informations sur des pratiques ou des territoires moins connus. Deuxièmement, l'enjeu a été de tenir compte des implications d'un statut double, à la fois de praticienne et de chercheuse, dans la démarche d'enquête. Intégrée à l'équipe de la fédération des OPH dans le cadre d'une convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE), j'ai pu bénéficier d'une bonne connaissance de ce milieu et d'un accès privilégié à des données et des acteurs. Cependant, cette identité professionnelle a aussi conditionné la relation aux enquêtés rencontrés.

La démarche générale d'enquête s'est structurée en deux phases. Une enquête à l'échelle nationale (1.1.) a tout d'abord permis de retracer la participation des fédérations HLM à la transformation du cadre national des politiques du logement afin d'intégrer des enjeux de décroissance. L'échelle nationale a aussi permis d'esquisser de premières pistes sur les ressources et stratégies des organismes HLM dans les villes en décroissance à partir d'une comparaison entre opérateurs. Cette enquête nationale a constitué un cadre de référence pour la deuxième phase d'enquête – locale – menée dans cinq villes en décroissance urbaine pour observer les stratégies des organismes HLM dans ces villes et leur participation aux politiques locales de gestion de la décroissance urbaine (1.2.). Ces deux phases d'enquête m'ont amenée à mobiliser trois types de données : les propos d'acteurs recueillis à travers des entretiens semi-directifs (2.1.), les données issues de bases statistiques sur le logement social (2.2) et les informations provenant de la « littérature grise » (2.3.).

1. Observer les organismes HLM en contexte de décroissance urbaine et leur participation aux politiques urbaines

Observer la participation des organismes HLM aux politiques urbaines des villes en décroissance revient à articuler deux aspects, l'un sur la spécificité des ressources des organismes HLM en contexte de décroissance, l'autre sur les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des politiques urbaines dans ces villes.

J'ai procédé pour cela tout d'abord à des analyses à l'échelle du secteur HLM (1.1.) puis à des enquêtes menées dans cinq villes françaises en décroissance urbaine (1.2.). A l'échelle sectorielle, il s'agissait d'observer comment les fédérations HLM ont pris en compte les difficultés identifiées par leurs adhérents situés dans les villes en décroissance et s'en sont fait le relai dans les instances d'élaboration des politiques nationales du logement. J'ai aussi cherché à établir les spécificités de l'activité des organismes HLM dans les villes en décroissance à partir d'une comparaison nationale. Je souhaitais identifier de premières ressources et contraintes des organismes HLM situés dans les villes en décroissance. Ces premiers éléments quantitatifs ont servi de référence pour l'analyse des organismes HLM au sein des cinq études de cas. Ces enquêtes locales ont permis d'observer les pratiques et stratégies des organismes HLM dans cinq villes en décroissance et notamment leur participation aux politiques urbaines.

1.1. Vue d'en haut : les aspects quantitatifs de l'enquête sectorielle

A l'échelle du secteur HLM, deux approches sont mobilisées. La première, centrée sur les professionnels du logement social, vise à appréhender comment le processus de décroissance urbaine est formulé en catégorie d'action publique par le secteur HLM. Ce travail s'appuie sur l'analyse des documents produits par le mouvement HLM ainsi que sur des entretiens menés auprès des équipes dirigeantes d'OPH situés dans des villes en décroissance urbaine. Des éléments de méthode sont disséminés dans les premiers chapitres au fur à mesure de leur utilisation. La deuxième approche est comparative : il s'agit de caractériser le patrimoine, les locataires et les organismes HLM situés dans des villes en décroissance par rapport aux autres organismes HLM, à l'aide de traitements statistiques. Je reviens ici plus précisément sur les choix méthodologiques qui ont guidé cette analyse quantitative : les critères retenus pour établir une définition statistique des organismes HLM des villes en décroissance (1.1.1.) et les limites à la représentativité d'une approche

statistique centrée sur les offices publics de l'habitat pour l'ensemble du secteur HLM (1.1.2.).

1.1.1. Construire une catégorie statistique des organismes HLM des villes en décroissance

S'il n'existe pas de catégorie statistique préexistante, plusieurs définitions peuvent être utilisées pour observer les villes en décroissance urbaine. Les organisations professionnelles HLM et l'État recourent généralement à deux indicateurs, le zonage dit « ABC » et plus récemment le rapport entre demandes de logements sociaux et attributions de logements pour qualifier les territoires détendus qui comprendraient les villes en décroissance urbaine. Cependant, c'est une définition statistique plus stable et plus restrictive des villes en décroissance urbaine qui est retenue ici, fondée sur le déclin démographique.

Les limites du zonage ABC pour décrire les marchés immobiliers détendus

Pour fournir des ordres de grandeur sur les territoires détendus, les fédérations professionnelles mobilisent généralement le zonage dit « ABC »[33]. Il s'agit d'un zonage établi par les services de l'État pour orienter l'action publique en matière de logement vers les zones en déficit de logements à prix abordable. Il classe les communes selon le niveau de tension du marché immobilier local, c'est-à-dire le décalage entre les besoins en logements des ménages et l'offre de logements disponibles (Encadré 2-1). Les territoires détendus correspondent alors aux zones à plus faible tension : les zones B2 et C. Cependant ce zonage ne paraît pas adapté à l'observation des villes en décroissance pour deux raisons.

Premièrement, ce zonage regroupe des territoires très différents au sein des zones de faible tension. Conçu pour cibler les aides de l'État vers les marchés immobiliers « tendus », il repose principalement sur l'identification des zones caractérisées par « *un niveau élevé des loyers de l'offre locative privée et des prix de transactions immobilières* »[34]. Par opposition, une zone est détendue « si l'offre de logements est suffisante pour couvrir les besoins en demande de logements »[35], ce qui n'informe ni sur les besoins en logements à venir de ces territoires, ni sur les territoires où l'offre de logements serait excédentaire. Les zones à faible tension regroupent à la fois des communes qui connaissent un développement urbain et

[33] A l'exception de la première étude de la FOPH sur les territoires détendus en 2014 qui utilisait le zonage HLM. Les territoires détendus correspondaient alors à toutes les communes classées en zone III.

[34] Cour des comptes, 2012, « Le logement social : les priorités géographiques », Rapport public annuel, Paris, p. 492

[35] D'après le Ministère de la transition écologique, https://www.ecologie.gouv.fr/zonage-b-c-0 , visité le 25 août 2020.

démographique mais dont l'évolution des prix immobiliers est contenue et des communes en déclin démographique ou économique.

Deuxièmement, le classement des communes selon ce zonage ne reflète pas seulement l'appréciation de la tension du marché immobilier local mais aussi le résultat de négociations entre l'État et les collectivités locales. En effet, le classement en zone tendue peut constituer un enjeu important pour les communes concernées. Le déclassement en zone détendue fait perdre aux communes l'éligibilité aux dispositifs d'incitation fiscale qui constituent pourtant un instrument important pour stimuler la production neuve. Dans les années 2000, 20% des logements neufs étaient des logements locatifs défiscalisés[36]. Aussi le classement fait l'objet d'intenses négociations entre l'Etat et les communes éligibles. Lors de l'actualisation du dispositif en 2009, près de 300 élus ont contesté leur classement en zone détendue et négocié leur maintien en zone tendue (Vergriete, 2013, p. 111).

Encadré 2-1- Le zonage A B C, instrument des politiques du logement

Créé en 2003, le zonage ABC a été initialement conçu pour moduler certaines règles des dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif, qui permettent la production de logements locatifs privés. Il classe les communes selon la « tension » du marché immobilier local, c'est-à-dire le décalage entre les besoins en logements des ménages, et les logements effectivement disponibles. Les zones tendues sont identifiées comme celles où les logements disponibles ne permettent pas de loger l'ensemble des ménages à des conditions décentes[37].

La mesure de la tension repose à la fois sur l'appréciation de la taille des agglomérations et sur l'identification d'agglomérations particulièrement chères. Plusieurs variables sont regroupées pour former un indicateur synthétique de tension comme le taux de mobilité dans le parc HLM, le taux d'effort des ménages allocataires d'une aide au logement, le prix des logements et des loyers ou encore les évolutions conjoncturelles des marchés (Brouant, 2013a). Ce sont toutefois les prix de marché (locations et transactions) qui constituent le critère principal de définition de la tension d'un marché (Cour des comptes, 2012, p. 493).

Depuis la révision du zonage en 2014, les communes sont classées en cinq groupes : les zones A et A bis, souvent regroupées, puis les zones B1, B2 et C. Les zones A/Abis, les plus tendues, rassemblent la majeure partie de l'agglomération parisienne, la Côte d'Azur de Marseille à Nice, les communes frontalières de l'agglomération genevoise et le centre des agglomérations de Lille et Montpellier. La zone B1 correspond aux agglomérations de plus de 250 000 habitants, une partie de l'agglomération parisienne, certaines villes chères et certaines îles. La zone B2 comprend les communes aux franges de la zone B1 ainsi que les communes de plus de 50 000 habitants qui ne font pas partie de la zone B1. Enfin, le reste du territoire est classé en zone C.

---

[36] D'après les données Filocom traitées par la DGALN pour la période 1997 – 2009 (Vergriete, 2013, p. 197).

[37] La notion de « décence » ne renvoie pas ici seulement à la définition juridique du logement décent, c'est-à-dire d'un logement qui ne constitue pas un risque pour la sécurité ou la santé du locataire et dispose d'un confort thermique minimal et des éléments minimaux attendus d'une habitation (art. 6 - Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989) mais plus largement à un logement confortable permettant de loger des ménages sans sur-occupation ni effort financier trop élevé.

Ce zonage ABC est également utilisé pour orienter l'attribution des aides de l'État au secteur HLM (Gimat, 2017). Entre 2008 et 2013, ce zonage guide les décisions des services de l'État à la fois dans la délivrance des autorisations de construction de logements sociaux et pour moduler les aides financières. Il s'agit à chaque fois de concentrer la production neuve vers les zones tendues à travers des volumes d'autorisations plus importants alloués et des montants de subvention plus élevés. Entre 2012 et 2014, ce zonage cesse progressivement d'être utilisé pour l'autorisation et le financement du logement social au profit de zonages selon des mesures de tension prenant davantage en compte les spécificités du parc social.

D'après mes entretiens, le zonage ABC reste cependant un indicateur très fréquemment cité par les professionnels du logement social pour qualifier les territoires détendus. Il constitue encore également un indicateur de l'efficacité des politiques nationales de logement. La part des logements sociaux construits en zones tendues constitue ainsi l'un des indicateurs chiffrés dans l'évaluation annuelle des finances de l'État.

Les limites d'une définition selon la « pression de la demande »

Les professionnels du logement social recourent également à un autre indicateur, dit de « pression de la demande » pour mesurer spécifiquement le décalage entre offre et demande de logement social dans un territoire donné (Encadré 2-2). Les zones à faible tension correspondent aux zones où le parc existant suffit pour répondre aux besoins en logement des personnes à revenus modestes ou défavorisées[38]. En 2017, environ 2037 communes étaient concernées.

Cet indicateur, spécifique au logement social, ne couvre pas l'ensemble du territoire français. Conçu pour moduler l'application de l'article 55 de la loi SRU, il n'est disponible que pour les communes concernées, soit 6% des communes françaises. Environ 23% du patrimoine des OPH se situe dans une commune non concernée. Il s'agit à la fois de communes rurales mais aussi de petites villes isolées comme Laon, Dieppe, Vierzon ou Epernay.

Encadré 2-2 : La « pression de la demande », d'un indicateur local à l'élaboration d'un indicateur national de tension

La « pression de la demande » constitue un indicateur fréquemment utilisé pour évaluer localement la satisfaction de la demande en logements sociaux. Cet indicateur compare le nombre de demandes de logement social, hors demandes de mutation, au nombre d'emménagements dans le parc social. Un rapport de six signifie ainsi qu'en moyenne chaque année, pour six demandes en cours d'instruction, un ménage accède au parc social.

Cet indicateur était principalement utilisé pour définir les politiques locales de l'habitat, à partir de données collectées auprès des différents fichiers d'enregistrement des demandes de logements sociaux (bailleurs, collectivités locales). Cependant, en 2017, les services de l'État ont produit un indicateur de « pression de la demande » national, permettant la comparaison entre différents territoires. L'indicateur est élaboré à partir des données du Système national d'enregistrement (SNE) en logement social mis en place 2011. Le

[38] Article L.302-5 du Code de la construction et de l'habitat relatif aux dérogations à l'article 55 de la loi SRU.

SNE regroupe toutes les demandes de logement social en cours, identifiées par un numéro unique[39] et les informations relatives à chaque demande.

L'indicateur de « pression de la demande » est utilisé depuis 2017 pour identifier les communes exemptées de l'obligation de produire davantage de logements sociaux pour atteindre 20 ou 25% des résidences principales. Les services de l'État actualisent tous les trois ans la liste des communes concernées. Il s'agit des communes situées dans un EPCI ou une unité urbaine pour lesquelles le ratio « pression de la demande » est inférieur à un seuil défini tous les trois ans par l'État. En 2017, le seuil était fixé à quatre pour les EPCI ou unités urbaines de plus de 50 000 habitants et comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Il était fixé à 2 pour les unités urbaines de plus de 30 000 habitants dotées d'au moins une commune de plus de 15 000 habitants (et non comprises dans la catégorie précédente). Près de 1 100 communes étaient ainsi identifiées comme des communes à faible tension.

Le recours aux indicateurs des travaux sur la décroissance urbaine : la perte de population à l'échelle de l'aire urbaine

Face à ces difficultés à utiliser des indicateurs en vigueur dans le milieu professionnel du logement social, j'ai privilégié une autre plus habituellement mobilisée par une partie des travaux sur la décroissance urbaine. Les villes en décroissance urbaine sont ainsi caractérisées au moyen d'une définition fonctionnelle de la ville – l'aire urbaine – et par un critère démographique – la diminution du nombre d'habitants entre 1990 et 2013.

Face à la diversité des périmètres envisageables pour définir une ville (géographiques, institutionnels, fonctionnels, morphologiques, vécus, etc.), l'aire urbaine a été retenue. Cette catégorie, créée par l'Insee, regroupe un « *ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain [d'au moins 1 500 emplois], et par des communes rurales (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci* »[40]. Ce périmètre est fréquemment utilisé dans les travaux sur la décroissance urbaine car il prend en compte les dynamiques de périurbanisation passées (Cauchi-Duval *et al.*, 2016 ; Miot, 2012 ; Rudolph, 2015 ; Wolff *et al.*, 2013). L'extension spatiale de la population est ainsi exclue des facteurs de déclin démographique. L'aire urbaine renvoie à une définition fonctionnelle de la ville, décrite par les mobilités domicile-travail, qui paraissait aussi très adaptée à l'observation des marchés immobiliers locaux, « *en l'absence de consensus sur la délimitation d'un marché immobilier local* », dans les travaux sur les marchés résidentiels locaux (Boulay, 2011, p. 92).

[39] Il s'agit plus précisément d'un numéro unique par département, à l'exception de l'Ile-de-France où le numéro est unique à l'échelle de la région.
[40] D'après l'Insee, https://www.insee.fr/fr/information/2115011, visité le 19 août 2020.

Ce périmètre de l'aire urbaine a été mobilisé à la fois pour définir des régularités statistiques à l'échelle nationale et pour sélectionner les études de cas. J'ai toutefois utilisé le périmètre de l'intercommunalité pour observer les politiques locales du logement menées dans ces villes. C'est un périmètre de référence pour les acteurs, tant les organismes HLM que les collectivités locales.

À l'échelle de l'aire urbaine, j'ai appréhendé le processus de décroissance urbaine comme la perte de population entre 1990 et 2013. Restreindre la mesure du processus de décroissance urbaine - *processus multidimensionnel d'affaiblissement économique, démographique, social, concomitant et cumulatif* - à la variable démographique peut paraître réducteur. Cependant, travailler avec une définition statistique multicritère de la décroissance urbaine nécessitait des compétences et un temps considérable qui dépassaient mon projet de thèse. Ce choix facilite aussi la comparaison avec d'autres travaux car la variable démographique a été mobilisée dans les principaux travaux quantitatifs sur le processus de décroissance urbaine (Cauchi-Duval *et al.*, 2016 ; Gourdon *et al.*, 2019 ; Miot, 2012). Elle paraissait aussi cohérente avec une approche centrée sur les marchés immobiliers puisque la croissance démographique constitue l'un des déterminants de la demande en logements.

J'ai adopté une définition restrictive des villes en décroissance urbaine en retenant une variation absolue : la diminution du nombre d'habitants entre deux dates. Les villes dont la population a stagné ou très faiblement augmenté sont exclues de l'échantillon alors qu'il est possible que les besoins en logements soient similaires. Les bornes chronologiques, de 1990 à 2013, ont permis d'identifier des processus de long terme. Dans la perspective de mener ensuite des enquêtes de terrain, l'observation de dynamiques de long terme augmentait la probabilité d'observer des villes où le diagnostic de décroissance urbaine est partagé par les élus locaux et détermine les orientations des politiques locales.

À partir de ces indicateurs classiques des travaux sur la décroissance urbaine, j'ai recensé les OPH disposant de patrimoine dans les villes en décroissance urbaine. Le parc des OPH est généralement réparti de deux manières dans les aires urbaines. Les logements des OPH intercommunaux sont fréquemment situés dans une aire urbaine unique. Celui des OPH départementaux est au contraire dispersé dans plusieurs aires urbaines du département. Un OPH peut, par exemple, disposer de patrimoine dans quelques aires urbaines en déclin démographique et dans une aire urbaine en croissance démographique. Quelques OPH

possèdent aussi des logements en dehors des aires urbaines, mais ce parc reste marginal. En 2017, seulement 3% du patrimoine des OPH se situait en dehors des aires urbaines[41].

J'ai finalement retenu comme mesure de l'implantation des OPH dans les villes en décroissance urbaine la part du patrimoine propriété de l'OPH situé dans une aire urbaine en déclin démographique, parmi les logements de cet OPH situés dans une aire urbaine.

La perte de population, un indicateur très sélectif des villes en décroissance

La comparaison entre les différents indicateurs possibles évoqués montre à la fois les corrélations entre ces variables et la plus grande sélectivité d'une définition selon le déclin démographique. Les OPH implantés dans les villes en décroissance représentent respectivement 17% des OPH selon la typologie établie à partir du critère de décroissance urbaine, 56% selon la typologie du zonage ABC et 42% selon la typologie en fonction de la « pression de la demande » (Tableau 2-1).

La quasi-totalité des OPH majoritairement implantés dans les villes en décroissance démographique se situent en zones B2 et C. Plus étendue, la catégorie des OPH des territoires détendus selon le zonage ABC comprend des OPH implantés dans des villes en décroissance démographique mais aussi des OPH au patrimoine situé, soit dans des départements ruraux comme le Lot ou les Deux-Sèvres, soit intervenant autour de métropoles comme Lille, Angers, Strasbourg ou Caen.

[41] Part des logements propriétés d'un OPH situés en dehors d'une aire urbaine, d'après FOPH, 2015.

Tableau 2-1 : Une définition restrictive des villes en décroissance avec une typologie fondée sur le déclin démographique

	Variable	Catégories	Nombre d'offices	% des offices
Décroissance urbaine	Part du patrimoine dans une ville en décroissance démographique	Moins de 10%	151	60%
		De 10 à 50%	58	23%
		De 50 à 90%	9	4%
		Plus de 90%	34	13%
Zonage ABC	Part du patrimoine situé dans une commune classée en zone B2 ou C	Moins de 10%	69	27%
		De 10 à 50%	42	17%
		De 50 à 90%	16	6%
		Plus de 90%	125	50%
« Pression de la demande »	Plus de 50% du patrimoine situé dans la zone de tension définie par le décret n°2017-840 du 5 mai 2017	Forte tension	72	29%
		Faible tension	105	42%
		Non concerné	67	27%
		Mixte	8	3%

Sources : FOPH, Insee, Ministère de la Cohésion des territoires

1.1.2. Une analyse statistique des offices publics de l'habitat : quelle représentativité pour le secteur HLM ?

Les conditions d'accès aux données ont imposé de restreindre l'analyse statistique aux offices publics de l'habitat. En effet, ces données sont considérées comme confidentielles par les fédérations HLM puisqu'elles décrivent les situations financières et les stratégies patrimoniales de leurs adhérents. Si j'ai pu accéder aux données de la fédération des OPH dans le cadre d'un partenariat CIFRE, je n'ai pas pu consulter les bases de données équivalentes pour les organismes HLM de statut différent. Les informations sur le patrimoine, les locataires et les organismes HLM des villes en décroissance ne décrivent donc qu'une partie du secteur HLM. Il s'agit toutefois d'un segment significatif puisque les OPH sont propriétaires de 47% du parc HLM (Tableau 2-2). Il semble également que, compte-tenu de l'évolution du secteur HLM, certaines observations peuvent aussi décrire des organismes

HLM de statut différent mais dotés d'un périmètre d'intervention de taille restreinte et d'une gouvernance tenue par des acteurs locaux.

En effet, en France, le logement social est principalement produit et géré par des organisations dédiées au fonctionnement hybride entre acteurs du marché et administration publique. Les deux organisations principales, en nombre de logements, sont les offices publics de l'habitat et les entreprises sociales de l'habitat qui possèdent chacune environ 2,26 millions de logements. S'y ajoutent les sociétés d'économie mixte avec 350 000 logements et les sociétés coopératives d'HLM avec 86 000 logements en 2018[42]. Ces organisations exercent toutes des missions de production et de gestion du parc social mais recouvrent des statuts juridiques et des modes de gouvernance différents (Tableau 2-2). La place des collectivités locales dans la gouvernance et dans l'apport de fonds propres aux organismes HLM diffère selon les organisations.

[42] D'après l'Union sociale pour l'habitat, 2019, *Les HLM en chiffres* : il s'agit des logements sociaux hors meublés et foyers-logements. Les logements destinés à l'accession aidée à la propriété sont comptabilisés lorsqu'ils sont encore en phase de location. Pour le nombre des logements des SEM : Banque des Territoires, 2020, *Eclairages* n°23, p. 13.

Tableau 2-2 : Diversité des organismes de logement social

	Statut juridique	Gouvernance
office public de l'habitat **(47% du parc)**	Etablissement public à caractère industriel et commercial. Soumis au code des marchés publics, au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire.	*Décisionnaire principal :* collectivité locale où se trouve le siège social de l'OPH. *Place des collectivités locales :* décisionnaires principales et membres du conseil d'administration.
entreprise sociale de l'habitat **(43% du parc)**	Société anonyme, soumise à la loi sur les sociétés commerciales. *Dispositions pour une entreprise à but non lucratif :* administrateurs et membres du CA sont bénévoles, les réserves ne peuvent être incorporées au capital, le dividende est plafonné au taux livret A +1,5%.	*Décisionnaire principal :* actionnaire de référence (ou regroupement d'actionnaires), *Place des collectivités locales :* - Les collectivités locales qui ne sont pas actionnaires de référence mais ont du patrimoine de l'ESH sur le territoire, disposent ensemble d'au moins 10% des votes. - Plus rarement, actionnaire de référence.
coopérative HLM **(1% du parc)**	Société anonyme coopérative, soumise au régime juridique de la copropriété. *Dispositions propres au secteur HLM :* interdiction d'incorporer des réserves au capital, absence de revalorisation des parts de l'associé sortant.	*Décisionnaire principal :* principe coopératif d'une voix par personne membre ou quota de voix par collège. *Place des collectivités locales :* constituent un des collèges du conseil d'administration.
société d'économie mixte **(9% du parc)**	Société anonyme. Soumise à la loi sur les sociétés commerciales.	*Décisionnaire principal* : collectivité locale en tant qu'actionnaire majoritaire (de 50 à 85% des parts).

Source : Élaboration personnelle, d'après (Amzallag et Taffin, 2010)

Les OPH et ESH, qui regroupent 90% du parc HLM, sont considérés comme emblématiques de deux tendances différentes du secteur HLM (Bourgeois, 1998, p. 168-167). Le renforcement généralisé des contraintes budgétaires tend toutefois à faire converger les

stratégies des différents organismes HLM[43]. L'ensemble des transformations du secteur social de ces dernières années semble plutôt contribuer à faire émerger d'autres critères de différenciation des organismes HLM tels que l'ancrage local de la gouvernance ou l'étendue du périmètre d'intervention (Gimat, 2017). La dépendance aux mécanismes de marché augmente mais se maintient le principe d'une non-rémunération du capital. L'injonction au regroupement des organisations s'impose à tout le secteur HLM. Ces processus permettent un élargissement du périmètre d'intervention, par fusion ou regroupement, qui contribue à diluer le poids des acteurs locaux dans la nouvelle organisation, de même que la prise de capital au sein d'ESH par des actionnaires d'envergure nationale. Les regroupements menés depuis les années 2000 font ainsi apparaître des organisations très différentes avec la constitution de quelques grands groupes d'ESH nationaux et de nombreux organismes HLM qui cherchent à se soustraire au regroupement ou privilégient un regroupement plus local avec les organismes HLM voisins. En conséquence, en termes de gouvernance, la situation est aussi très diverse. La distinction porte plutôt entre une gouvernance à dominante locale (par exemple un pacte d'actionnaires locaux, une fondation, une collectivité locale) et une gouvernance nationale.

Compte-tenu de ces évolutions contemporaines, une enquête centrée sur les OPH semble toutefois présenter de l'intérêt plus largement pour l'ensemble des opérateurs dont le périmètre d'intervention se compose surtout de villes en décroissance urbaine et dont la gouvernance est locale. Deux spécificités des offices publics de l'habitat observés limitent toutefois la portée des analyses. D'une part, les indicateurs disponibles ne permettent pas d'analyser le fonctionnement de ces organisations au sein d'un groupe. Le regroupement d'organisations pourrait constituer un mécanisme de solidarité interne au secteur pour répartir les financements selon les territoires, indépendamment du recentrement des aides nationales de l'État vers les zones tendues mais l'enquête ne permet pas de l'observer. Cet aspect a plutôt été abordé dans l'enquête à travers des entretiens et la littérature grise. D'autre part, les informations sur les locataires sont plus difficilement généralisables car les OPH logent traditionnellement un public plus précaire que les ESH. Cet écart s'explique par la différence de la gouvernance des deux organisations. Les collectivités locales gouvernent les OPH tandis que les ESH sont historiquement plus liées aux entreprises locales. Les ESH logent en priorité les salariés avec notamment une part plus importante du parc réservé aux candidats présentés par Action Logement.

---

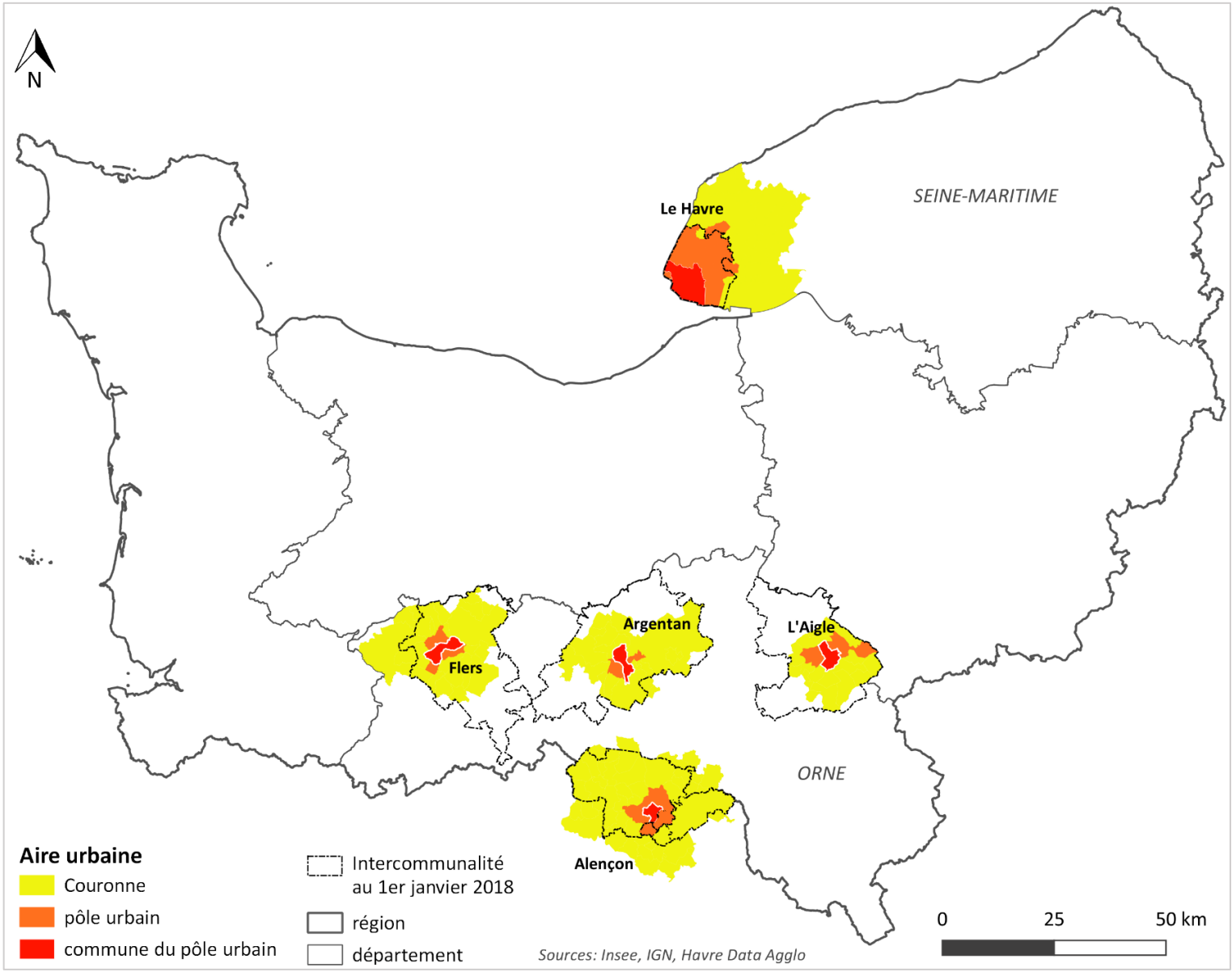
[43] C. Bourgeois observait cependant à l'époque des freins politiques importants à l'adoption d'une rationalité « gestionnaire », notamment pour toutes les évolutions ayant trait à la contribution financière des locataires (relation au CL, conventionnement, hausse des loyers) ou à leur satisfaction.

1.2. Vue d'en bas : cinq villes en décroissance à la loupe

Ce cadrage national de la spécificité des activités des offices publics de l'habitat dans les villes en décroissance est complété par cinq études de cas locales. Elles permettent de préciser la spécificité des ressources et des stratégies des organismes HLM dans ces territoires mais aussi d'observer leur participation aux politiques urbaines de gestion de la décroissance. Cinq villes ont été retenues : Le Havre, Alençon, Flers, Argentan, L'Aigle (Figure 2-1). Entre mai 2018 et avril 2019, des séjours d'un mois au Havre et dans l'Orne ont été effectués et complétés par des séjours plus courts au gré des dates d'entretiens.

Ces terrains d'enquête ont été choisis de façon à maximiser les différences entre eux. Le choix d'une comparaison de cas « très différents » (Vigour, 2005, p. 50) visait à la fois à mieux connaître la diversité interne au sein des villes françaises en décroissance et à concentrer l'analyse sur les quelques traits communs émergents. Terme à terme, les critères de sélection ne sont pas nécessairement tous satisfaits mais c'est plutôt la combinaison de ces terrains d'enquête qui m'a paru propice. La diversité des cas retenus m'a aussi permis d'approfondir certains aspects qui ne concernaient pas tous les cas.

Figure 2-1 : Carte de localisation des cinq terrains d'enquête à l'échelle de la région Normandie



1.2.1. Choisir des organismes HLM « peu contraints » et une diversité de villes en décroissance urbaine

Deux critères ont orienté le choix des terrains d'enquête. J'ai recherché d'une part, des offices publics de l'habitat « peu contraints » par les difficultés financières ou les transformations organisationnelles et, d'autre part, une diversité des villes en décroissance urbaine.

Faciliter l'observation par le choix d'organismes HLM « peu contraints »

Afin de documenter les stratégies mises en œuvre par les organismes HLM pour tenir compte de la décroissance urbaine et leur mobilisation dans les politiques locales du logement, j'ai recherché des offices publics de l'habitat pour lesquels les contraintes organisationnelles ou financières étaient *a priori* moins fortes. Sans rechercher des cas atypiques, il s'agissait de tenter de limiter le poids de ces facteurs sur les pratiques des organisations au moment de l'enquête.

Premièrement, j'ai cherché des offices publics de l'habitat relativement stables dans le contexte actuel de concentration du secteur afin de repérer plus aisément les stratégies d'adaptation à la décroissance urbaine. En effet, le regroupement d'organismes HLM transforme les pratiques patrimoniales et de gestion des organismes HLM, et ces informations peuvent être difficiles à obtenir pour un observateur extérieur, surtout lorsque les projets de regroupement sont en cours d'élaboration. De plus, les processus de transformation liés au regroupement dominent l'agenda de l'organisation qui y dédie l'essentiel de ses ressources, rendant moins perceptibles ou moins effectives les stratégies d'adaptation à la décroissance ou retardant la mise en œuvre de certains projets[44]. Il ne s'agissait pas de choisir des cas anecdotiques face à l'ampleur du mouvement de concentration du secteur mais plutôt des situations où cet impératif de regroupement est différé et n'accapare pas toutes les ressources de l'organisation.

Deuxièmement, j'ai supposé que moins les offices publics de l'habitat étaient en difficulté économique, plus ils étaient susceptibles de faire des choix indépendants des instruments des politiques nationales. Les offices publics de l'habitat engagés dans un dispositif d'aide de la

[44] Dans le cadre de mes missions professionnelles à la FOPH, l'accompagnement de plusieurs offices dans leurs opérations de fusion a confirmé cette polarisation des ressources de l'organisation. Le travail de préparation à la fusion est considérable (audits, définition d'une nouvelle organisation, harmonisation des méthodes et conditions de travail, etc.). La politique d'investissement est aussi conditionnée par cette échéance avec des choix divers selon les rapports de force, allant de l'engagement précipité d'opérations patrimoniales à la préservation des capacités d'investissement pour la nouvelle organisation.

Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)[45] ont donc été exclus. De même, les organismes HLM aux taux de vacance les plus élevés n'ont pas été retenus, en raison de l'impact négatif de la vacance sur leurs équilibres financiers.

Troisièmement, j'ai recherché des offices publics de l'habitat disposant d'un patrimoine important dans les villes en décroissance observées, et présents de longue date dans ces villes. Ce dernier critère visait à retenir des offices publics de l'habitat ayant un poids dans les politiques locales afin de pouvoir observer les conditions de mobilisation des bailleurs dans les projets urbains.

Ces critères se sont toutefois avérés de moins en moins pertinents au fur à mesure du travail d'enquête. En effet, l'intérêt porté aux politiques urbaines en général m'a amené à m'intéresser à l'ensemble des organismes HLM situés dans les terrains d'enquête, même si des enquêtes plus approfondies ont été menées auprès des offices publics de l'habitat pré-identifiés. Parmi ces organismes HLM, la quasi-totalité menaient des projets de restructuration (regroupement, fusion). Par ailleurs, l'application de la réforme dite de « réduction de loyer de solidarité » à partir de 2018 a fragilisé les équilibres financiers de plusieurs organismes HLM, y compris parmi les offices publics de l'habitat, bien qu'aucun d'entre eux n'aient mis en place de dispositif d'accompagnement avec la CGLLS.

Observer une diversité de villes en décroissance urbaine

L'objectif étant d'observer des villes emblématiques de la diversité des formes de décroissance urbaine, seuls deux critères ont été retenus pour assurer la cohérence de la comparaison : travailler sur des marchés résidentiels urbains et observer des villes marquées par un processus de décroissance urbaine de long terme.

Les villes retenues présentent des marchés immobiliers urbains aux caractéristiques similaires (Theurillat *et al.*, 2014). À la différence des marchés résidentiels ruraux caractérisés par un taux élevé de propriétaires occupants, les statuts d'occupation sont plus diversifiés. Le parc locatif est développé et représente de 40 à 50% des résidences principales (Tableau 2-3). Les logements sociaux sont nombreux, notamment dans la ville-centre où ils représentent environ 30% des résidences principales.

[45] Il s'agit de l'organisation spécialisée dans le suivi des organismes HLM en difficultés financières.

Tableau 2-3 : Des marchés résidentiels urbains aux statuts d'occupation diversifiés

		Propriété occupante	Locatif privé	Locatif HLM	Autres (meublé et logé gratuit)
Le Havre	**Aire urbaine**	51%	20%	26%	3%
	Commune centre	40%	26%	33%	1%
Alençon	**Aire urbaine**	60%	20%	18%	2%
	Commune centre	38%	27%	34%	1%
Flers	**Aire urbaine**	65%	21%	13%	2%
	Commune centre	42%	30%	28%	1%
Argentan	**Aire urbaine**	53%	17%	26%	4%
	Commune centre	34%	21%	43%	3%
L'Aigle	**Aire urbaine**	60%	20%	17%	2%
	Commune centre	38%	29%	32%	1%

Source : Insee 2019, RP 2016

À l'exception de ces deux critères, c'est plutôt la diversité des situations de décroissance urbaine qui a été recherchée. Le Havre fait partie des quelques rares grandes aires urbaines françaises en déclin démographique. Les aires urbaines ornaises, peuplées de 68 000 (Alençon) à 21 000 habitants (L'Aigle) sont plus représentatives des formes du déclin démographique en France, qui concerne principalement les aires urbaines petites et moyennes (Wolff *et al.*, 2013). Les différences entre les aires urbaines étudiées ne se limitent toutefois pas à des écarts de population ou de place dans la hiérarchie urbaine. Les cinq terrains d'enquête présentent aussi des différences parmi les traits caractéristiques des villes en décroissance urbaine que ce soit aux plans démographiques, des mobilités résidentielles, ou de l'évolution des activités économiques. Ils sont présentés plus précisément dans le chapitre 6.

2. Méthodes de collecte et d'analyse de données

Les deux phases d'enquête, nationale et locale, s'appuient sur trois sources principales : les propos d'acteurs recueillis à travers des entretiens semi-directifs (2.1.), les données issues de bases statistiques sur le logement social (2.2.), les informations provenant de la « littérature grise » (2.3.). La réalisation de cette recherche dans le cadre d'une CIFRE a également favorisé l'accès à de nombreuses informations formelles collectées au fur à mesure dans un carnet de terrain (2.4.).

2.1. Mobiliser l'entretien semi-directif pour un usage informatif et compréhensif

2.1.1. Usages de l'entretien semi-directif et précautions méthodologiques

L'entretien semi-directif[46] est mobilisé de deux manières. Son usage est tout d'abord informatif. Les entretiens permettent de recueillir des informations sur les organismes HLM : pratiques de gestion de la vacance, projets patrimoniaux, règles administratives et financières, etc. Ces entretiens ont aussi constitué une source d'information importante sur les politiques locales du logement dans certaines villes de l'Orne où les sources écrites sont rares. Àla différence du Havre où les services techniques des collectivités locales et l'agence d'urbanisme produisent des études thématiques sur logement, la capacité des petites villes à produire en interne une expertise technique paraît beaucoup plus faible (Charles, 2020 ; Mainet, 2011). Les études sont plus ponctuelles, produites dans le cadre de l'actualisation des documents de planification ou de la mise en œuvre de programmes nationaux (PNRU, Action Cœur de ville, etc.). Par ailleurs, ces sources écrites étaient souvent obsolètes dans les villes ornaises en raison de l'instabilité des périmètres des intercommunalités marquées par des élargissements successifs. L'analyse des discours permet aussi de saisir les pratiques et les représentations des enquêtés. Àtravers leur récit, les enquêtés donnent un sens à leurs pratiques, établissent des corrélations, mentionnent des causes ou des obligations. Le traitement des entretiens semi-directifs a permis notamment de préciser la catégorie de « marché détendu ».

[46] Il est défini, en opposition à l'entretien sociologique, comme un entretien dans lequel l'enquêteur guide l'échange à travers des relances, des reformulations ou la formulation de questions nouvelles pour tenir compte des propos de l'enquêté.

L'utilisation de l'entretien semi-directif en sciences sociales fait l'objet de nombreuses critiques tant sur l'usage informatif que compréhensif. V. Sala Pala et G. Pinson (2007) recensent ainsi plusieurs limites. La première correspond à la capacité des enquêtés à produire rétrospectivement des données factuelles fiables sur ce à quoi ils ont participé. Comment s'assurer qu'il n'y ait ni oublis ni déformations dans les propos de l'enquêté ? Cette difficulté apparaît notamment dans les entretiens menés auprès de dirigeants. H. Becker alerte ainsi sur la difficulté à objectiver ces discours : « *[c]omptables de leurs actes et de leur réputation, les personnes qui […] gèrent ont toujours tendance à mentir un peu, à arrondir les angles, à cacher les problèmes voir à nier leur existence* » (Becker, 2013, p. 154). Plus encore, l'entretien semi-directif ne présuppose pas seulement que les enquêtés ont connaissance de ce qui s'est passé mais qu'ils ont aussi « *une vision assez juste de leur contribution propre à ce qui s'est passé* » (Pinson et Sala Pala, 2007, p. 560). Ce récit dépend d'un système de représentation propre à l'enquêté qui reste méconnu par l'enquêteur et pourtant influe sur les informations collectées. Celles-ci peuvent être « réécrites ». L'enquêté peut, par exemple, avoir tendance à généraliser sa propre expérience à celles des autres acteurs. Ce filtre du système de représentation propre à l'enquêté constitue aussi une limite à un usage compréhensif de l'entretien semi-directif. Certaines pratiques peuvent être difficiles à verbaliser, tellement ancrées dans le quotidien de l'enquêté qu'elles n'apparaissent plus comme des pratiques, ou perçues comme illégitimes ou ne correspondant pas aux attentes de l'enquêteur. L'entretien auprès des dirigeants apparaît là encore comme une configuration spécifique de ce point de vue. S. Laurens relève ainsi une capacité renforcée des dirigeants « *à esthétiser leur trajectoire* » en mobilisant des outils classiques de sciences sociales, se positionnant ainsi sur le champ d'expertise du chercheur (Laurens, 2007, p. 30).

La deuxième limite identifiée par les chercheurs Pinson et Sala Pala réside dans le risque de produire une « *vision individualiste voire psychologisante du social* » (2007, 568). Ce dispositif d'enquête aurait ainsi tendance à isoler artificiellement l'individu de son contexte, privant ainsi l'analyse de nombreuses variables explicatives.

J'ai cherché à limiter ces biais par plusieurs précautions méthodologiques (elles aussi assez classiques dans l'entretien semi-directif). Concernant l'usage informatif, j'ai contextualisé chaque entretien par confrontation à des informations issues d'autres matériaux. Les entretiens ont été préparés en amont par le recueil d'informations contextuelles sur les politiques du logement, le fonctionnement du marché immobilier et le fonctionnement de l'institution. J'ai aussi effectué des visites de terrain dans les principaux quartiers HLM des

villes étudiées. Dans de nombreux cas, j'ai demandé à obtenir les documents évoqués par l'enquêté durant l'entretien. Afin de mettre à distance le risque d'une réécriture des faits, j'ai également cherché à orienter les entretiens vers une description précise de certains évènements (l'élaboration du programme de renouvellement urbain, la mise en place du plan de lutte contre la vacance, etc.) avec des relances sur les instruments mobilisés, les personnes rencontrées, etc. Enfin, les entretiens ont été systématiquement recoupés entre eux et j'ai cherché à les multiplier.

Concernant l'usage compréhensif, j'ai cherché à interroger quelques personnes qui n'exerçaient plus de responsabilité dans les organisations enquêtées à l'exemple d'anciens élus ou d'anciens fonctionnaires en supposant que ceux-ci évoqueraient davantage les conflits ou les échecs des projets menés.

2.1.2. Opportunités et contraintes du statut de « praticien-chercheur »

La réalisation de cette thèse dans le cadre d'une convention CIFRE[47] m'a donné une posture similaire à celle du « praticien-chercheur » décrite par Catherine de Lavergne qui, à la fois professionnel et chercheur, mène sa recherche dans un monde professionnel présentant des liens avec son domaine d'activité (de Lavergne, 2007, p. 28). Ce statut professionnel a joué un rôle clivant dans ma démarche d'enquête auprès des personnels des organismes HLM, me facilitant l'accès à ceux travaillant dans des offices publics de l'habitat et me limitant l'accès aux professionnels travaillant dans des organismes HLM de statut différent.

Cette identité professionnelle m'a surtout posé deux contraintes pour mener des entretiens semi-directifs auprès des professionnels du logement social. D'une part, je représentais une organisation chargée de représenter leurs intérêts auprès des pouvoirs publics. J'ai pu ainsi apparaître comme une intermédiaire entre les OPH et leur fédération pour une meilleure prise en compte des spécificités des « territoires détendus » dans les réformes en cours[48].

D'autre part, pour les représentants des organismes HLM de statut différent des OPH, je pouvais représenter une organisation concurrente. La concurrence concernait la représentation nationale des intérêts du logement social, dans un contexte où les fédérations

[47] Il s'agit d'un mode spécifique de financement de thèse. Le doctorant est employé au sein d'une organisation privée (entreprise, association, collectivité locale par exemple) pour trois années afin de réaliser sa recherche. En contrepartie, le ministère de la recherche subventionne le salaire du doctorant.

[48] Ainsi un plaidoyer d'un directeur sur la bonne gestion de son office public de l'habitat de 2 000 logements qui n'aurait rien à envier aux organismes HLM plus importants, conclu par un « vous leur direz là-haut ».

professionnelles ont régulièrement adopté des positions divergentes vis-à-vis de la réforme du logement social du gouvernement Macron. La période d'enquête, 2016-2018, coïncide avec de vifs débats au sein du mouvement HLM à propos de la réforme de loyer de solidarité en 2017 puis de la loi portant Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (ELAN) adoptée en 2018. Au sein des cinq terrains d'enquête, mon appartenance à la fédération des OPH a également pu susciter la méfiance auprès des organismes HLM de statut différent. Localement, ces organismes HLM se présentaient souvent en concurrence les uns avec les autres pour loger les ménages et négocier le soutien des collectivités locales à leurs projets patrimoniaux. Parmi les principaux organismes HLM de ces terrains d'enquête, je n'ai pas eu accès aux mêmes informations. Au sein des trois offices publics de l'habitat enquêtés, les principaux documents stratégiques m'ont été transmis (Plan de stratégie patrimoniale, trames préalables à la rédaction des conventions d'utilité sociale, stratégie de développement et de gestion du personnel, bilan annuel des attributions locatives, etc.). Pour les trois entreprises sociales de l'habitat les plus actives sur les terrains d'enquête, ces documents m'ont été refusés ou ne m'ont finalement pas été communiqués[49]. Des salariés des entreprises sociales de l'habitat moins présentes sur ces marchés m'ont plus volontiers transmis des informations techniques, à l'instar des bilans de commercialisation d'opération.

La prise de conscience de cette identité professionnelle a été progressive et m'a conduite à adapter les méthodes d'enquête. Ce statut professionnel était assumé dans la première session d'entretiens auprès des dirigeants des offices publics de l'habitat. Il m'a facilité les prises de contact puisque j'ai pu bénéficier des adresses professionnelles directes des dirigeants des OPH et parfois d'une introduction par des collègues de la FOPH. Quelques directeurs avaient été rencontrés préalablement dans le cadre de mon travail de chargée de mission. J'ai souvent pu mener auprès d'eux des entretiens plus approfondis et rencontrer leurs collaborateurs.

J'ai adopté une attitude plus opportuniste vis-à-vis des organismes HLM lors des entretiens menés pour les cinq études de cas. J'ai surtout mis en avant mon statut universitaire ou les recommandations des élus préalablement rencontrés pour justifier les demandes d'entretien auprès des organismes HLM. Sans la cacher, j'ai cherché à rendre aussi peu visible que possible mon affiliation professionnelle, par exemple en négociant la réalisation d'une carte

[49] Ainsi, l'interdiction faite par un directeur de solliciter directement ses collaborateurs ou le refus transmis par un collaborateur de communiquer des documents internes malgré l'accord obtenu précédemment par le directeur en entretien.

de visite double-face auprès de mon employeur permettant de choisir quelle identité rendre visible en priorité selon l'interlocuteur (Figure 2-2).

Figure 2-2 : Négocier le statut praticien-chercheur : la carte de visite recto-verso

Source : Photographie personnelle, 2020

2.1.3. Constituer les groupes d'enquêtés

La méthode d'entretiens semi-directifs a été mobilisée à deux reprises. Une première série d'entretiens a été réalisée auprès des équipes dirigeantes d'offices publics de l'habitat situés dans des villes en décroissance urbaine. La seconde a été effectuée auprès des acteurs des politiques locales du logement des cinq terrains d'enquête.

Des règles d'anonymisation spécifiques aux enquêtes en milieu d'interconnaissance ont été utilisées pour restituer ces entretiens. L'enjeu était de « *garantir aux enquêtés une dissociation entre leur parole – parfois leurs actes – et leur identité, [par] rapport à ceux qui les connaissent, autres enquêtés ou proches* » (Béliard et Eideliman, 2008, p. 124). J'ai repris quelques éléments permettant de contextualiser les propos tenus sans permettre l'identification : fonction exercée au sein de l'organisation, organisation (collectivité locale, organisme HLM, DDT, etc.), localisation de l'organisation.

Première série d'entretiens : les dirigeants d'offices publics de l'habitat

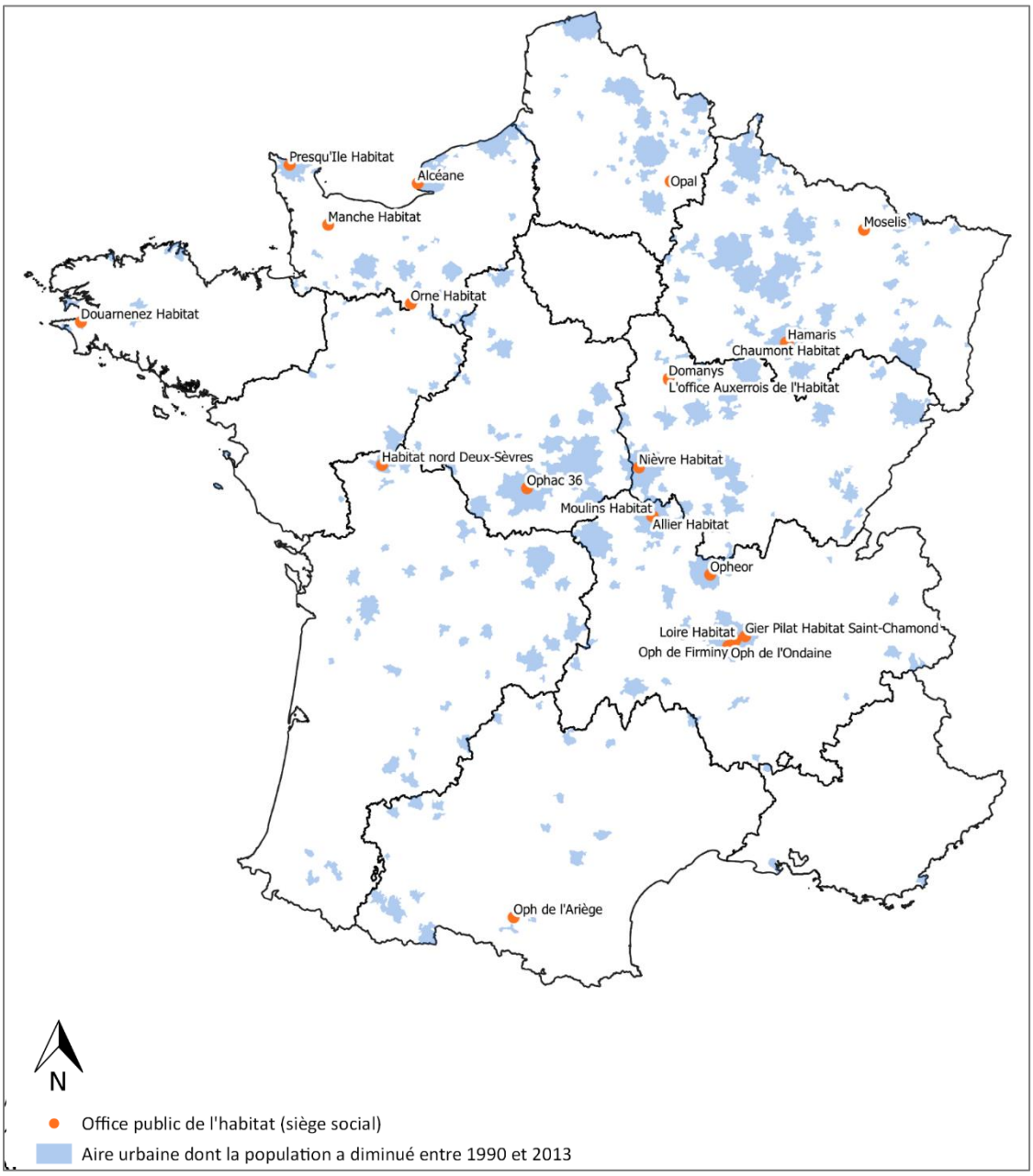
Les dirigeants d'offices publics de l'habitat de la première série d'entretiens ont été sélectionnés parmi les 77 offices propriétaires de logements sociaux dans des villes en déclin démographique préalablement identifiées (1.1.1.). L'objectif était d'enquêter auprès d'OPH

intervenants dans des contextes géographiques variés et dont une part relativement importante du patrimoine se trouvait dans des villes en décroissance urbaine. 32 entretiens auprès des équipes dirigeantes ont été menés au sein de 22 OPH (Figure 2-3).

Les entretiens collectés n'ont pas fait l'objet d'un traitement systématique mais ont permis de constituer un corpus de références sur les pratiques des organismes HLM et la caractérisation des territoires détendus. Certains sujets sensibles pour les dirigeants ont été exclus de l'analyse car je n'ai pas pu suffisamment contextualiser les entretiens. Il s'agit par exemple des regroupements d'organismes, sujet sur lequel j'ai recueilli des discours contredisant les informations dont je disposais à la fédération des OPH[50].

[50] Ainsi, un directeur d'OPH insiste au cours d'un entretien sur son opposition au regroupement des organismes HLM prévu par la loi ELAN, et sa volonté de s'y soustraire. Aucun projet de regroupement ne serait donc prévu avec les organismes HLM voisins. Le lendemain, un collègue m'informe des projets de regroupement de cet OPH, qu'il prépare avec le responsable financier de l'organisation.

Figure 2-3 : Localisation des OPH de la première série d'entretiens



Source : Insee, réalisation personnelle, 2018

Deuxième série d'entretiens : le réseau d'acteurs des politiques locales du logement au sein des études de cas

Lors de la deuxième phase d'enquête au sein des études de cas, les personnes interviewées ont été retenues en fonction de leur exercice d'une responsabilité dans la production ou la gestion des logements sociaux dans ces territoires. L'objectif était d'observer le réseau d'acteurs mobilisés dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques locales du

logement, principalement pour le logement social. 56 entretiens ont été menés entre 2016 et 2019 auprès d'une soixantaine de personnes (Tableau 2-4). Les organisations ciblées sont celles identifiées dans les travaux récents sur les politiques de production (Gimat, 2017) ou de gestion (Bourgeois, 2017) des logements sociaux : organismes HLM, collectivités locales, services déconcentrés de l'État et Action logement.

La spécificité du contexte de décroissance urbaine a conduit à élargir les entretiens à des institutions moins fréquemment sollicitées :

- des organisations représentatives des bailleurs privés, pour préciser les effets de concurrence entre les parcs locatifs privés et publics (trois entretiens),
- des institutions corollaires, identifiées par d'autres enquêtés comme des partenaires ponctuels dans la lutte contre la vacance du parc social, à l'image du Parc naturel régional du Perche ou de l'Etablissement public foncier de Normandie.

Tableau 2-4 : Liste des entretiens menés auprès des acteurs des politiques locales du logement

		Le Havre	Orne
Organismes HLM	Dirigeants et collaborateurs de l'office public de l'habitat sélectionné	7	5
	Dirigeants d'organismes HLM implantés sur le territoire	8	3
	Représentants des associations inter-bailleurs locales	1	1
Action Logement Services	Responsables d'agence locale	1	1
Communes et EPCI	Elus	3	4
	Services techniques et agence d'urbanisme	5	5
Autres collectivités locales	Services du conseil départemental	2	2
	Autres	0	1
État	Services déconcentrés de l'État	2	1
	Délégué de l'ANRU	1	
Etablissement public foncier national	Services techniques	2	
Marché immobilier privé	Délégué local de la fédération nationale des agences immobilières (FNAIM)	1	1
	Directeur d'agence départementale pour l'information sur le logement (ADIL)	0	1
Ensemble		33 dont 3 entretiens communs	28

NB : La liste exhaustive des entretiens est disponible en annexe 1.

Plus de la moitié des entretiens auprès des acteurs des politiques locales du logement ont été menés auprès des équipes dirigeantes d'organismes HLM. Ce choix a été guidé par l'objet de recherche : ces personnes exerçant des fonctions stratégiques au sein des organisations, elles constituaient des interlocuteurs pertinents pour analyser la prise en compte de ce contexte spécifique par l'organisation. En effet, elles participent directement à la conception de la stratégie de l'organisation, comprise ici comme la définition d'objectifs opérationnels pour mettre en œuvre une politique générale ancrée dans des conceptions, des enjeux de développement. De plus, elles ont en charge les interactions avec les autres acteurs locaux des politiques du logement préalablement identifiés.

Les organismes HLM sont nombreux dans ces territoires. En 2017, dix organismes HLM possédaient plus de 100 logements sociaux au Havre et cinq organismes HLM dans les villes ornaises[51]. J'ai choisi de mener une enquête approfondie auprès de l'office public de l'habitat disposant du plus grand nombre de logements dans chacun des cinq terrains. L'enjeu était de comprendre les adaptations organisationnelles et programmatiques mises en œuvre par les organismes HLM pour intervenir sur ces contextes spécifiques dans un cadre national de réorganisation du secteur du logement social. Les entretiens ont été menés, selon l'organisation interne, à la fois auprès de directeurs de départements et de responsables d'équipes.

J'ai ensuite cherché à rencontrer des représentants de l'ensemble des organismes HLM disposant de patrimoine dans les villes enquêtées. Selon ce critère, des interlocuteurs de six organismes HLM havrais parmi les dix identifiés ont été rencontrés. Les quatre organismes HLM restants possèdent chacun moins de 1 % du parc de logement de logements havrais[52]. Dans l'Orne, deux organismes HLM ont été rencontrés. Aucun salarié de l'office départemental de la Sarthe, présent dans l'aire urbaine d'Alençon, n'a été rencontré car cet organisme HLM intervient principalement dans le département voisin de la Sarthe et n'a jamais été mentionné comme un interlocuteur par les services des collectivités locales d'Alençon et de l'État local. Plusieurs collaborateurs du deuxième organisme manquant, SEMINOR, ont été contactés sans succès. Celui-ci représente également moins de 1 % du parc de logements sociaux ornais mais reste un bailleur historique de l'aire urbaine de L'Aigle.

Deux entretiens ont été menés auprès des salariés des associations inter-bailleurs locales : ils ont finalement été peu mobilisés dans l'analyse. Confirmant l'expérience de M. Gimat sur leur faible contribution à la compréhension de « *la spécificité des actions des organismes HLM à l'échelle méso* » (Gimat, 2017, p. 115), les échanges ont apporté peu d'informations nouvelles. Représentants de l'ensemble des bailleurs du territoire, ceux-ci ont tenu un discours assez lisse sur les actions des organismes HLM et ont souvent opposé un devoir de confidentialité à des questions portant sur leurs adhérents ou les relations avec les collectivités locales.

---

[51] Ce seuil a permis de faire un premier tri parmi les organismes HLM à enquêter. On peut considérer qu'avec moins de 100 logements, un organisme HLM ne dispose généralement pas d'équipes sur place. La société ADOMA (101 logements en 2017 d'après le RPLS) est exclue de ce décompte car elle gère des logements-foyers.
[52] D'après RPLS, 2017.

De nombreux entretiens ont également été menés auprès des collectivités locales. Le personnel des collectivités locales est surreprésenté (10 entretiens) par rapport aux élus (7 entretiens). Leur profil en termes de position hiérarchique et de direction de rattachement est très varié. Il reflète la diversité de moyens et de compétences exercées par les collectivités locales en matière de logement (habitat, aménagement du territoire, politique de la ville) et son partage variable entre communes et intercommunalité.

2.2. Tirer parti des bases de données existantes sur le logement social

En complément des entretiens semi-directifs, des bases de données descriptives du parc social ont été mobilisées. Le parc social est décrit par des bases de données précises, anciennes et régulièrement actualisées. La principale difficulté n'a donc pas été la disponibilité de ces données ou leur accès mais plutôt d'extraire des informations sur des territoires ou des indicateurs pour lesquels ces bases de données n'ont pas été conçues. Administrées par les fédérations HLM ou l'État, elles reflètent les enjeux contemporains des politiques du logement : s'assurer de la viabilité économique des organismes HLM et du bon usage des aides publiques, mesurer le développement du parc social, suivre la réalisation des programmes nationaux, comme de ceux financés par l'ANRU. Les informations sur le parc existant, par exemple, sont à la fois plus parcellaires et moins fiables. À titre d'exemple, le suivi des logements réhabilités renvoie à des indicateurs différents selon les périodes, reflétant ainsi l'évolution des aides à la réhabilitation depuis les années 1980. De même, l'exploitation de certaines variables, comme les démolitions ou les transformations de logements existants (changement d'usage, division de logements, etc.), est déconseillée par les gestionnaires de ces bases de données. En raison de leur faible utilisation, elles ne font pas l'objet de vérifications et de redressements[53].

C'est pourquoi j'ai combiné trois sources de données différentes pour décrire les organismes HLM, le patrimoine et les locataires en territoires détendus (Tableau 2-5). Les deux premières, le dossier individuel de suivi (DIS) et le répertoire du parc locatif social (RPLS), sont spécifiques au parc social (2.2.1.). La troisième, le fichier des logements par communes (Filocom), correspond à une extraction des logements sociaux au sein d'un fichier recensant l'ensemble des résidences principales (2.2.2.). Ces trois sources, DIS, RPLS et Filocom,

[53] L'adoption de nouveaux financements sur la réhabilitation et la démolition depuis 2016 a encouragé à créer ou à fiabiliser des indicateurs de suivi sur le parc existant. A. Jalabert (2019) utilise ainsi le recensement des démolitions financées par le Fonds national des aides à la pierre pour observer les démolitions en territoires détendus.

fournissent des informations sur le parc social qui ne sont pas toujours comparables. C'est notamment le cas de la mesure de la vacance des logements qui renvoie à des définitions différentes selon la base de données retenue (2.2.3.). Dans la suite de la thèse, je précise à chaque fois la source utilisée pour l'indicateur choisi.

Tableau 2-5 : une combinaison de trois sources de données pour fiabiliser les analyses, principales sources statistiques mobilisées dans la thèse et leur nomenclature

	DIS	**RPLS**	**Filocom**
Définition du logement social	Logements familiaux propriété des offices publics de l'habitat	Logements sur lesquels les organismes HLM, les SEM, la société anonyme Sainte-Barbe, l'association foncière logement et ses filiales ainsi que certains organismes agrémentés détiennent un droit réel immobilier ou sont usufruitiers.	Ensemble des logements propriété d'un organisme HLM ou SEM.
Usage	***National :*** caractéristiques financières et patrimoniales des OPH. ***Local :*** caractéristiques financières des OPH.	***National :*** identification des OPH propriétaires de logements dans les aires urbaines en déclin démographique. ***Local :*** caractéristiques du patrimoine de chaque bailleur.	***Local :*** Evolution du parc social entre 2005 et 2017 : nombre de logements, nombre de logements vacants.

Sources : SOeS, Ministère de la Cohésion des territoires, FOPH

2.2.1. Combiner les bases de données spécifiques au logement social : DIS, RPLS

Réaliser cette recherche dans le cadre d'une thèse au sein de la fédération des OPH m'a permis d'accéder à des bases de données nombreuses sur les organismes HLM et leur

patrimoine. J'ai à la fois pu mobiliser des données internes à la fédération des OPH mais aussi exploiter à un niveau très fin les données du RPLS[54].

Mobiliser les bases de données internes à la fédération des OPH

Les données fournies par la fédération des OPH proviennent de trois sources : l'enquête *Accueil et gestion sociale*, l'enquête *Impayés et expulsions* et surtout le Dossier individuel de situation (DIS) des OPH (Tableau 2-6). L'actualisation du DIS mobilise chaque année une dizaine de personnes de la fédération des OPH. Conçu en 1978, il fournit des informations annuelles sur les caractéristiques patrimoniales et financières des offices publics de l'habitat. Le DIS constitue l'un des outils principaux de l'activité de contrôle des organismes HLM, mission exercée depuis les années 1980 par les organisations professionnelles des organismes HLM. Chaque fédération professionnelle HLM réalise annuellement le DIS de ses adhérents. Ce document revêt une double fonction pour la fédération des OPH. D'une part, il permet de repérer les organismes HLM en difficulté et de leur proposer un accompagnement. D'autre part, il fournit à la fédération une connaissance très précise de ses adhérents, qu'elle mobilise dans ses activités de plaidoyer. Mariana Tournon le qualifie ainsi « *d'outil de pouvoir au sein de rapports de force qui opposent les différentes fédérations d'organismes, mais aussi entre l'État et le mouvement HLM amenés constamment à négocier les cadres de l'activité de ce secteur économique* » (Tournon, 2017, p. 7).

---

[54] De façon plus marginale, deux autres sources statistiques ont été mobilisées :

- Le système d'information pour le suivi des aides au logement (SISAL) pour la production neuve HLM. Pour une présentation de la source, se référer à la thèse de Mattieu Gimat (Gimat, 2017, p. 108-109) ou au site du Ministère de la Cohésion des Territoires : http://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/sisal-a1332.html, consulté le 9 août 2020.
- L'enquête Occupation du parc social (OPS) sur les caractéristiques des ménages logés dans le parc HLM. Pour une présentation de la source, se référer à la présentation du Cerema : http://outil2amenagement.cerema.fr/l-enquete-sur-l-occupation-du-parc-social-ops-r783.html, consulté le 9 août 2020.

Tableau 2-6 : Présentation des sources internes à la FOPH utilisées dans la thèse

	Enquête Accueil et gestion sociale	Enquête Impayés et expulsions	Dossier individuel de situation
Échantillon	Logements des OPH	Logements des OPH	Logements des OPH
Unité	Organisme HLM	Organisme HLM	Organisme HLM
Fréquence	Bisannuelle depuis 2012	Annuelle depuis 2012	Annuelle depuis 1984
Période utilisée	2014, 2012, 2010, 2009	2015, 2013 (sinon elle est intégrée à l'enquête Accueil et gestion sociale)	De 2009 à 2015
Modalités de collecte	Questionnaire rempli par les bailleurs	Questionnaire rempli par les bailleurs	États réglementaires de l'organisme et questionnaire complémentaire rempli par les OPH
Collecteur	Fédération des Offices Publics de l'Habitat	Fédération des Offices Publics de l'Habitat et transmission à l'USH	Fédération des Offices Publics de l'Habitat
Usage professionnel	Connaissance de l'occupation sociale du parc des OPH en complément de l'enquête OPS menée par le ministère du logement	Connaissance du nombre et des caractéristiques des procédures pour impayés	Contrôle de la santé financière des organismes HLM

Source : Entretiens

Le mode de collecte et de consolidation de ces données est le suivant. Chaque année, deux questionnaires sont adressés à des interlocuteurs préalablement identifiés au sein des OPH : l'un sur le patrimoine de l'office (patrimoine existant et activités de l'année passée), l'autre sur la situation financière de l'office. Cette enquête est adressée via une plateforme en ligne, *Harmonia*. Une partie des informations transmises par les organismes HLM est accessible à la fois aux fédérations professionnelles et à l'État pour ses activités propres de contrôle et de statistiques. L'autre partie relève exclusivement d'un échange entre la fédération et l'adhérent. Dans le même temps, un questionnaire sur la gestion du personnel est adressé aux responsables des ressources humaines des OPH. Toutes ces informations sont analysées par le personnel de la fédération qui adresse ensuite des questions sur les erreurs ou incohérences relevées. A l'issue de ces échanges, la version définitive du DIS est éditée et envoyée à

l'office. Le taux de couverture est très élevé. En 2017, 97% des offices avaient répondu à l'enquête[55].

Ces informations ont été utilisées pour connaître les caractéristiques des offices enquêtés et, dans une approche plus exploratoire, les caractéristiques des organismes HLM présents dans des villes en décroissance urbaine. Leur exploitation a toutefois rencontré deux limites principales. Premièrement, l'information disponible n'est pas territorialisée mais disponible à l'échelle de l'organisation[56], alors que de nombreux OPH possèdent des logements dans des marchés locaux de l'habitat différents, dans plusieurs zones de tension par exemple ou bien à la fois dans des marchés ruraux et urbains. Il n'est donc pas possible d'utiliser directement ces informations pour décrire le logement social dans les villes en décroissance française. Deuxièmement, ces sources fournissent peu d'informations sur les ménages locataires du parc social. La collecte de ces informations relève plutôt de l'État qui administre une enquête tous les deux ans auprès des organismes HLM, l'enquête OPS (Occupation du Parc Social). Les fédérations de bailleurs ont accès aux résultats de cette enquête. Ils m'ont toutefois été présentés comme peu exploitables à la fois par les responsables du service *Études* de l'Union Sociale pour l'Habitat et par la responsable de l'exploitation de cette enquête à la fédération des OPH : l'enquête 2012 est considérée comme peu fiable, l'enquête 2014 ne peut être diffusée publiquement car elle n'a pas été présentée au Parlement et l'enquête 2016 n'était pas disponible au moment des analyses statistiques.

Territorialiser l'information avec le RPLS

C'est pourquoi le RPLS a été utilisé pour territorialiser l'information. Il s'agit d'une enquête annuelle auprès des organismes HLM administrée par l'État depuis 2011, en remplacement de l'enquête sur le parc locatif social (EPLS) menée de 1987 à 2010. Cette base de données a pour objectif de « *de dresser l'état global du parc de logements locatifs de ces bailleurs sociaux au 1er janvier d'une année* »[57]. Elle décrit les caractéristiques

[55] D'après les équipes de la fédération des OPH, 2018.

[56] Le DIS recense le nombre de logements du bailleur selon leur localisation dans une catégorie de tension des marchés immobiliers locaux, en mobilisant les deux zonages nationaux (ABC et I II III). Depuis 2017, le zonage de tension A, B, C est aussi utilisé pour comparer les offices. Dans chaque DIS, des indicateurs de l'office sont comparés à la moyenne des offices classés dans la même zone de tension. Les informations fournies par l'office restent cependant agrégées à l'échelle de l'organisation.

[57] D'après la présentation du RPLS par le site du Ministère : https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/repertoire-des-logements-locatifs-des-bailleurs-sociaux-rpls?list-enquete=true, consulté le 9 août 2020.

techniques des logements, leur propriétaire, leur usage, le mode de financement, les loyers pratiqués et leur localisation. Le RPLS permet ainsi d'obtenir des informations sur le parc de logements par bailleur et par territoire. J'ai ainsi pu identifier les offices publics de l'habitat situés dans les aires urbaines en déclin démographique et les caractéristiques de leur patrimoine. Ces données m'ont aussi permis de disposer d'informations sur le patrimoine des bailleurs sociaux des cinq études de cas.

2.2.2. Compléter la connaissance du logement social avec Filocom : caractéristiques des locataires et séries chronologiques

Le Fichier des Logements par Communes a été mobilisé en complément pour disposer d'informations sur les locataires du parc social mais aussi d'informations sur les ménages et le parc de logements des terrains d'enquête. Parmi les différentes sources statistiques disponibles, le choix de Filocom permettait à la fois de disposer d'informations sur les revenus des ménages et d'établir un suivi chronologique de la vacance HLM par aire urbaine.

Parmi les deux types d'indicateurs généralement utilisés pour décrire le profil socio-économique des ménages, le critère de revenu a été privilégié par rapport au classement par professions et catégories socio-professionnelles établi par l'Insee. Celui-ci est plus discriminant pour la population logée dans le parc social. De nombreux ménages du parc social n'ont pas de rapport direct à l'emploi à l'instar des retraités ou des personnes sans emploi. De même, certaines professions et catégories socioprofessionnelles (PCS) sont quasiment absentes du parc social comme les cadres, les chefs d'entreprise ou les artisans. À l'inverse, le niveau de revenu constitue l'un des principaux critères d'accès au parc social.

Filocom est un fichier construit par la Direction énérale des finances publiques pour les besoins du Ministère en charge du Logement. Filocom est géré au niveau central par le Service observations et statistiques du Commissariat général au développement durable. Il a été fourni pour la première fois en 1996 à partir des différents fichiers le constituant au 1er janvier 1995. Filocom rapproche les informations concernant la taxe d'habitation avec des informations foncières et fiscales. Il rassemble, pour chaque local, des informations sur le bâtiment, son propriétaire et son occupant.

Son utilisation pour décrire le parc social nécessite toutefois quelques précautions. En effet, la comparaison avec la base RPLS montre des écarts importants, localement, sur le nombre

de logements : « *[s]ur les 36 575 communes de France métropolitaine, 79,4 % ont un écart absolu nul et [seulement] 3 % des communes ont un écart supérieur à |50| logements. Ces données, bien que rassurantes masquent certaines réalités locales plus importantes* »[58]. Parmi les situations les plus critiques, l'appréciation du nombre de logements HLM varie de 366% en Saône-et-Loire entre la source RPLS et la source Filocom. Ces écarts s'expliquent d'abord par une définition différente du logement HLM entre Filocom et le RPLS (Tableau 2-5). Les écarts entre les deux bases proviennent également d'une mauvaise identification du propriétaire du logement dans Filocom, celui-ci étant parfois mal renseigné dans le fichier constitutif de la base : mauvaise actualisation en cas de changement de propriétaire ou de nom du propriétaire, perte d'information lorsque la gestion du logement est confiée à une autre personne morale, absence de certains organismes HLM dans le fichier. Ces écarts rendent impossible une analyse comparative de l'ensemble des aires urbaines en décroissance. Cependant, la comparaison entre Filocom et RPLS montre la fiabilité de la base Filocom pour les terrains d'enquête retenus (Tableau 2-7). Les écarts sont inférieurs à 5% et semblent correspondre localement à des transferts de logements sociaux entre bailleurs de statuts différents qui n'ont pas été pris en compte dans le RPLS. Ce serait par exemple le cas des transferts de patrimoine des SEM de Flers et d'Argentan à des organismes HLM en 2011 et 2012.

[58] SOes, 2015, note interne sur l'utilisation de Filocom.

Tableau 2-7 : Filocom, une source fiable pour les enquêtes de terrain : comparaison du nombre de logements avec RPLS pour l'année 2017

	Nombre de logements HLM selon Filocom	Nombre de logements HLM selon RPLS	Ecart entre RPLS et FILOCOM
Le Havre	38 519	36 479	- 5%
Alençon	6 328	6 303	0%
Flers	2 974	2 909	- 2%
Argentan	3 578	3 403	- 5%
L'Aigle	1 490	1 422	- 5%

Sources : Filocom 2017, RPLS 2017

2.2.3. Mesurer la vacance : les définitions multiples d'un logement social inoccupé

La combinaison de ces trois bases de données permet de multiplier les analyses sur différents aspects du parc social et de ses opérateurs dans les villes en décroissance. Cela soulève toutefois le problème de leur compatibilité puisqu'elles reposent sur des définitions différentes du parc social mais aussi de différents phénomènes. C'est particulièrement le cas de la vacance résidentielle, l'une des conséquences principales de la décroissance urbaine sur les activités des organismes HLM.

Le phénomène de vacance résidentielle est généralement considéré comme mal documenté par la recherche urbaine en raison de l'insuffisance des données empiriques disponibles (Hollander *et al.*, 2018) et de difficultés méthodologiques à définir ce processus (Arab *et al.*, 2020 ; Rink et Wolff, 2015). Le secteur HLM fait figure d'exception en raison de l'ancienneté et de la précision des données disponibles sur la vacance résidentielle.

Tableau 2-8 : Pluralité de définitions de la vacance du parc HLM

Producteur	Définition	Plus petite unité	Sources
Filocom	Logement vide de meuble et sans occupant déclaré au 1er janvier du millésime & appartenant à un organisme HLM	Parcelle cadastrale	Fichiers fiscaux relatifs à la taxe d'habitation et la taxe foncière
RPLS	Logement familial à usage locatif propriété d'un organisme HLM sans locataire au 1er janvier du millésime	Logement	Déclaration des organismes HLM
FOPH	Logement à usage locatif résidentiel propriété de l'organisme HLM sans locataire au 31 décembre du millésime à usage locatif résidentiel	Organisme HLM	Déclaration des organismes HLM

Sources : SOes, USH, FOPH

L'identification de la vacance pose cependant des difficultés méthodologiques. À partir de quelle période d'inoccupation un logement peut-il être classé vacant ? Une courte durée sans occupation peut indiquer à la fois un logement vacant ou un logement occupé temporairement, à l'exemple des résidences secondaires ou des logements saisonniers. Une longue durée d'inoccupation peut aussi indiquer que le logement n'est plus nécessairement habitable en raison de son état. De même, la vacance d'un logement n'est pas nécessairement subie mais peut être recherchée, par exemple pour permettre l'installation d'un nouveau locataire ou pour réaliser des travaux dans le logement. À la manière d'un taux de chômage incompressible, on considère qu'un taux de vacance minimal est nécessaire au fonctionnement du marché immobilier (Gabriel et Nothaft, 2001).

Les services de l'État et les fédérations professionnelles du logement social mobilisent ainsi différentes définitions pour observer ce phénomène. Le nombre de logements vacants est mesuré chaque année : il s'agit du nombre de logements inoccupés à la date de mesure. Deux déterminants sont généralement retenus pour déterminer si la vacance est problématique : la durée et le motif de la vacance. Le seuil des trois mois de vacance permet de distinguer, en-deçà, une vacance incompressible liée au délai nécessaire pour relouer un logement entre deux locataires. Indissociable du fonctionnement du parc locatif, elle n'est pas considérée comme problématique. Une vacance de plus de trois mois est assimilée à une vacance dite

« structurelle » révélatrice des difficultés rencontrées par les organismes HLM pour louer ces logements. Correspondant à la vacance problématique, c'est généralement ce seuil qui est retenu pour comptabiliser les logements vacants. Le seuil des 3 mois d'inoccupation détermine aussi l'obtention de dérogations réglementaires, sur les plafonds de ressources pour les ménages entrants ou l'imposition à la taxe foncière notamment. Le seuil des 12 mois est aussi parfois utilisé comme indicateur d'une vacance quasi permanente, sans toutefois constituer une norme réglementaire. Après douze mois d'inoccupation, un logement vacant a 90% de probabilité de rester vacant les mois suivants[59].

Les motifs de l'inoccupation du logement déterminent aussi l'appréciation de la vacance. L'État et les fédérations professionnelles HLM distinguent les logements vacants selon leur disponibilité à la location. La vacance dite « technique » correspond aux logements vacants pour lesquels des travaux sont prévus ou en cours. Il s'agit d'une vacance temporaire, nécessaire à l'entretien du parc de logements. Une vacance définitive concerne les logements vacants qui quittent le marché locatif. Il s'agit des logements prévus à la démolition ou des logements mis en vente. Ces motifs de vacance correspondent à une vacance organisée par le bailleur. Ils s'opposent à la vacance dite « commerciale » qui regroupe les logements disponibles à la location mais inoccupés.

Selon les définitions retenues, le taux de vacance varie fortement (Tableau 2-9). Avec la définition la plus large, c'est-à-dire l'ensemble des logements inoccupés à date de recensement, 5,5% du parc de logements des OPH sont vacants en 2017. La vacance considérée comme la plus problématique, celle des logements disponibles à la location et inoccupés depuis plus de trois mois ne concerne que 1,1% du parc de logements des OPH. Dans la thèse, plusieurs définitions sont mobilisées selon les données disponibles. Lorsque cela a été possible, notamment dans le chapitre 5, c'est la définition d'un logement inoccupé depuis plus de trois mois qui est retenue. Elle permet à la fois d'exclure la vacance inhérente au fonctionnement du marché locatif et de conserver l'ensemble des logements inoccupés, indépendamment des stratégies de gestion mises en place par les bailleurs.

[59] ANCOLS, 2017, *Etude de la vacance non technique des logements des organismes de logement social*, p. 7.

Tableau 2-9 : Taux de vacance moyen en 2017 selon les définitions mobilisées par le RPLS – parc OPH

	Taux moyen	Taux moyen par OPH
Logements inoccupés	5,5%	6,6%
Vacance commerciale	3,4%	3,7%
Vacance problématique : logements inoccupés depuis plus de 3 mois et disponibles à la location	1,1%	1,7%

Source : RPLS 2017 ; traitement réalisé par l'auteure, 2021

2.3. Utiliser la littérature grise pour documenter les enquêtes de terrain et la mise à l'agenda des territoires détendus par le mouvement HLM

En complément des entretiens et analyses statistiques, j'ai pu collecter de nombreux documents que l'on peut qualifier de *littérature grise*, c'est-à-dire un ensemble disparate de documents au format papier ou numérique produits par le gouvernement, l'administration, l'enseignement et la recherche, le commerce et l'industrie et qui ne sont pas contrôlés par l'édition commerciale (Schöpfel, 2015). Ces documents m'ont permis de documenter comment les fédérations HLM participaient à la mise à l'agenda des politiques nationales de la décroissance urbaine. Ces documents m'ont aussi fourni des informations sur les caractéristiques des organismes HLM enquêtés et leurs stratégie patrimoniale ainsi que sur les attentes et objectifs des collectivités locales en matière d'habitat.

Concernant le rôle des organisations professionnelles HLM dans la mise à l'agenda des politiques nationales de la décroissance urbaine, l'ensemble des documents produits par les fédérations HLM sur le logement social en territoires dits détendus depuis 2014 a été consulté. Il s'agit tout d'abord de tous les documents produits par les fédérations HLM sur les territoires détendus entre 2014 et 2017. Ces documents sont de statut très variable. Il peut s'agir de comptes-rendus de journées professionnelles, d'études d'expertise commandées à des bureaux d'études sur des terrains spécifiques, de descriptifs d'appel à projets ou de plaidoyers à l'intention des services de l'État.

S'y ajoute le dépouillement d'*Actualités Habitat*, la principale revue du mouvement HLM. Cette revue propose chaque année un numéro spécial qui présente les résolutions adoptées par le mouvement HLM et résume les principaux débats. Les références aux territoires dit détendus n'apparaissent qu'à partir des années 2000. Aussi, j'ai plutôt recherché au fil des numéros comment les principales caractéristiques des territoires dits détendus selon le mouvement HLM – la vacance, la réhabilitation, la paupérisation des habitants – étaient évoquées et à quels territoires elles étaient associées. J'ai également recherché si des aires urbaines en décroissance étaient évoquées et selon quels termes.

Concernant les organismes HLM, deux types de documents ont été consultés pour la préparation des entretiens. Il s'agit tout d'abord des rapports produits par l'Agence nationale de contrôle des organismes de logement social (ANCOLS). Cette agence nationale sous autorité des ministères en charge du logement et de l'économie contrôle chaque année une centaine d'organisations pour s'assurer à la fois du respect des règles qui encadrent l'activité des organismes HLM et évaluer « *l'efficacité avec laquelle ils s'acquittent de leur mission d'intérêt général* »[60]. Les informations concernent principalement le patrimoine, la situation financière et la gouvernance.

Il s'agit ensuite des rapports d'activité annuels des organismes HLM. Le contenu de ces documents est pour partie défini par les statuts des organismes HLM, qui astreignent le directeur général et la gouvernance à produire chaque année des informations relatives à la gouvernance, sa situation financière, les principaux événements de l'année passée et les projets de l'année à venir. Ce sont également des outils de communication et, à ce titre, les formats et les informations disponibles varient beaucoup selon les organisations. Ils sont utiles pour obtenir des informations sur ces organisations et leurs principaux projets, dans la limite de leur finalité de communication, qui induit l'élaboration d'une présentation favorable de l'organisation auprès du lecteur et non d'un compte-rendu objectif et mesuré. Ceux-ci ont surtout été utilisés pour obtenir des informations sur les organismes HLM intervenant exclusivement dans les territoires enquêtés et n'étant pas intégrés à des groupes. En effet, les rapports d'activité des filiales de groupes nationaux enquêtés sont plus brefs et plus standardisés. De même, pour les organismes HLM intervenant à l'échelle régionale ou internationale, les rapports consultés fournissaient une information peu territorialisée. Par ailleurs, pour les deux offices publics de l'habitat où une enquête plus approfondie a été menée, j'ai pu récupérer auprès des équipes dirigeantes quelques documents internes

[60] D'après la présentation de l'activité de contrôle sur le site internet de l'ANCOLS, https://www.ancols.fr, visité le 7 août 2020.

descriptifs portant à la fois sur les projets de développement et sur l'activité passée (programme pluriannuel d'investissements, plan stratégique de patrimoine, conventions d'utilité sociale, etc.).

Concernant les collectivités locales, deux types de sources ont été consultés. Il s'agit d'abord des différents documents d'urbanisme réglementaires en vigueur sur les terrains d'enquête. Leur contenu m'a permis d'identifier les moyens mis en œuvre par les collectivités (ingénierie, financements dédiés) ainsi que les principaux objectifs d'une action locale sur le marché immobilier. Même si leur contenu est prescrit par la loi, ces documents sont aussi des supports de communication pour les collectivités locales. Mathilde Cordier rappelle, à propos des programmes locaux de l'habitat (PLH), qu'ils « *font partie intégrante de la mise en récit des manifestations locales de la crise du logement et de leurs explications causes. [Ils] restent des documents politiques ayant pour ambition de créer un diagnostic partagé* » (Cordier, 2011, p. 177). Pour certaines collectivités ornaises pour lesquelles peu de documents de planification existaient, j'ai aussi consulté les comptes-rendus en ligne des conseils de l'intercommunalité et de la commune-centre afin de trouver des documents descriptifs des projets urbains en cours.

2.4. Faire partie d'une fédération HLM : l'apport de l'observation participante

Une dernière source, plus difficilement objectivable, correspond aux apports de l'observation participante liée aux conditions de réalisation d'une partie de ce travail en CIFRE. La singularité des recherches effectuées en CIFRE a fait l'objet de nombreux travaux académiques et mon expérience rejoint leurs principales conclusions. Ce dispositif crée une situation propice à la recherche, notamment par l'accès à des matériaux de recherche inaccessibles autrement et l'interaction continue entre chercheur et acteurs (Citron et Maulat, 2014). Il suppose cependant une négociation permanente du statut d'observateur et du terrain d'observation vis-à-vis des acteurs mais aussi de soi-même pour conserver une distance réflexive nécessaire (Demoulin et Tribout, 2014). Dans mon cas, cette situation d'observation participante a contribué à la fois à faciliter l'accès à des matériaux de recherche multiples ainsi qu'à élargir l'enquête à la participation des fédérations HLM, en tant que groupe d'intérêt, dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques nationales adaptées au contexte de décroissance urbaine.

L'immersion au sein de la fédération des OPH en début de thèse a favorisé une acquisition accélérée de la culture professionnelle du logement qui a pu être ensuite mobilisée sur les terrains d'enquête. Il s'agissait à la fois de mieux connaître le fonctionnement du logement social, les sujets de préoccupation actuels des organismes HLM ainsi que les modes de présentation. Mes collègues m'ont aussi directement fourni les contacts des dirigeants que je souhaitais rencontrer et parfois même recommandée auprès d'eux. J'ai aussi eu accès à de nombreuses données statistiques comme évoqué précédemment.

Cette situation de praticien-chercheur m'a aussi incitée à ajouter un espace d'enquête supplémentaire au projet de thèse initial : celui de la participation des fédérations HLM à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques nationales adaptées au contexte de décroissance. Dans le cadre de la CIFRE, j'ai participé directement, entre 2016 et 2018, à l'ensemble des travaux de la FOPH sur les difficultés rencontrées par les organismes HLM dans les territoires détendus. En tant que chargée de mission, j'ai participé à la rédaction d'études, à l'animation d'un réseau professionnel sur le sujet ainsi qu'à la formalisation d'argumentaires à destination des principaux acteurs du logement social (État, ANRU, Action Logement). J'ai aussi été impliquée dans le travail quotidien de représentation et d'animation de réseaux de la fédération des OPH au gré des sujets d'actualités : réforme des aides au logement, négociation des modalités de regroupement des organismes HLM ou soutien des candidatures d'OPH dans la demande d'aides publiques de la CGLLS. Plus largement, ce sont l'ensemble des discussions plus ou moins formelles auprès de collègues de la FOPH qui ont nourri ma compréhension du secteur HLM et m'ont fourni un aperçu des rapports de pouvoir entre les différentes organisations impliquées.

Conclusion

La démarche d'enquête repose sur un ensemble de sources qui peut sembler foisonnant. Cette diversité s'explique d'une part par la démarche itérative adoptée. Elle reflète aussi une difficulté méthodologique à obtenir des informations descriptives des organismes HLM et de leur stratégie à l'échelle urbaine, notamment pour les plus petites villes enquêtées.

L'articulation des deux échelles d'analyses, sectorielle et urbaine, se retrouve aussi dans l'organisation de la thèse. L'approche sectorielle nourrit un travail de définition des spécificités de la décroissance urbaine pour le logement social et ses opérateurs, exposé dans les chapitres 3, 4 et 5. L'approche locale participe à l'analyse du rôle des organismes HLM dans la mise en œuvre de stratégies locales de gestion de la décroissance urbaine, présentée dans les chapitres 6, 7, 8 et 9.

PARTIE 2. LA DÉCROISSANCE URBAINE VUE D'EN HAUT – CONSTRUCTION ET MISE A L'AGENDA PAR LES FÉDÉRATIONS HLM

Alors que les politiques urbaines sont souvent critiquées pour l'inefficacité de leurs dispositifs en contexte de décroissance urbaine (Mallach et Brachman, 2013) et leur difficile adaptation (Bernt *et al.*, 2014), le secteur du logement social français constitue un contre-exemple intriguant. La décennie 2010 est en effet marquée par l'adoption de mesures emblématiques des modèles de décroissance planifiée, à l'exemple du financement de la démolition sans obligation de valorisation économique du foncier libéré. Ces mesures reposent sur un ensemble de revendications plus larges des fédérations HLM pour traiter des difficultés des organismes HLM situés dans les « *territoires détendus* ». Si l'Etat central peine à intégrer les enjeux de décroissance urbaine au sein d'un agenda résolument métropolitain (Brenner, 2002) et si des freins politiques restreignent la mobilisation des élus locaux (Dormois *et al.*, 2021 ; Syssner, 2020), le cas des fédérations professionnelles HLM invite ainsi à observer plus précisément la mobilisation d'un groupe d'intérêt sectoriel dans l'intégration du problème de décroissance urbaine aux politiques publiques nationales.

Cette partie s'intéresse plus particulièrement au cadre national des politiques urbaines. Il s'agit d'observer comment les fédérations HLM participent à l'évolution des politiques nationales du logement et dans quelle mesure les solutions préconisées s'inscrivent dans un référentiel de décroissance planifiée. Plus largement, l'analyse à l'échelle nationale vise à documenter la dimension sectorielle de la décroissance urbaine. En effet, si certaines mesures visent expressément à pallier les difficultés des organismes HLM en territoires détendus, elles s'insèrent cependant dans des transformations systémiques du financement et de la gouvernance du secteur HLM. Je cherche ainsi dans quelle mesure ces évolutions sectorielles font peser des contraintes spécifiques sur les organismes HLM et participent d'une redéfinition de leurs moyens d'action dans les villes en décroissance.

De nombreuses recherches ont déjà analysé le rôle des fédérations HLM dans la conduite du changement des politiques du logement (Berland-Berthon, 2004 ; Bourdieu et Christin, 1990 ; Houard, 2009 ; Steinmetz, 2013 ; Zittoun, 2001). L'enjeu ici, est plutôt

d'utiliser ces outils pour « *dénaturaliser le déclin urbain* » (Nussbaum, 2019, p. 135) et faire émerger les enjeux politiques et institutionnels à l'œuvre dans sa constitution en problème sectoriel. En privilégiant une approche constructiviste de ce problème, il s'agit aussi de mettre en évidence, aux côtés des dynamiques socio-économiques locales, les facteurs institutionnels et politiques des difficultés éprouvées par les organismes HLM dans les villes en décroissance urbaine. Autrement dit, il s'agit d'observer les dynamiques de périphérisation à l'œuvre dans les réformes sectorielles du logement social, c'est-à-dire de s'intéresser au processus de constitution d'un territoire en périphérie en replaçant les dynamiques locales de déclin dans un système plus vaste d'interactions et de jeux de pouvoir (Roth, 2016). Cette approche relationnelle de la décroissance urbaine propose ainsi d'identifier les dynamiques politiques, institutionnelles et symboliques qui font la marginalisation d'un territoire (cf. chapitre 1). Plus précisément, elle invite à s'intéresser à :

- la dimension institutionnelle de la périphérisation en observant l'adéquation du cadre financier et réglementaire des politiques nationales du logement avec les préoccupations exposées par les organismes HLM confrontés à des processus de décroissance urbaine ;
- la dimension symbolique de la périphérisation à travers l'analyse des discours des dirigeants d'organismes HLM implantés dans les villes en décroissance urbaine et des fédérations HLM sur la spécificité de ces territoires ;
- la dimension politique par l'analyse de la capacité des organismes HLM à adapter les politiques nationales du logement à la gestion des effets de la décroissance urbaine sur le parc social.

Ces trois dimensions seront analysées grâce aux outils théoriques de la construction des problèmes publics : je m'intéresse en effet ici au travail de mise à l'agenda de la décroissance urbaine par les fédérations HLM.

La mise à l'agenda fait partie des outils classiques de sociologie de l'action publique pour analyser la participation de groupes d'intérêts au changement de l'action publique depuis les années 1970[61]. Il s'agit davantage d'une métaphore que d'un concept opérationnel pour regrouper l'ensemble des processus par lequel un groupe d'intérêt participe à la

[61] Ce n'est qu'un moyen de changement de l'action publique parmi d'autres. On peut par exemple évoquer les décisions prises sans débat démocratique préalable à l'exemple du choix de développer le nucléaire dans la stratégie de production d'énergie française, des décisions mises en œuvre par ajustement routinier, contrainte budgétaire ou normes administratives (Garraud, 1990). Pour des synthèses francophones sur la construction des problèmes publics et la participation des groupes d'intérêts au changement de l'action publique : (Lascoumes et Le Galès, 2012 ; Neveu, 2015).

transformation d'une situation, d'un fait social, en un problème pour lequel la responsabilité des autorités publiques est engagée et dont le traitement dépend de leurs décisions (Garraud, 2019 ; Lascoumes et Le Galès, 2012). Cette approche politique fournit un moyen pour dénaturaliser ces situations en mettant en évidence les facteurs institutionnels et politiques dans le champ du logement social qui participent à définir l'urgence à agir et les moyens à disposition de l'action publique. De façon schématique, ce processus peut être décomposé en une série d'étapes : l'identification d'une situation considérée comme problématique, justiciable de la critique dans le débat public ; la construction d'un argumentaire pour constituer cette situation en problème ; la popularisation de ce problème dans l'espace public et auprès des pouvoirs publics ; et l'inscription au programme des politiques publiques (Felstiner *et al.*, 1991 ; Neveu, 2015 ; Zittoun, 2013).

La mise à l'agenda par un groupe d'intérêt sectoriel comme les fédérations HLM peut être assez discrète. En effet, l'ampleur des ressources des fédérations HLM, en termes de positions, d'expertise, de relations leur facilite un accès direct à l'agenda gouvernemental et permet de faire prendre un problème en considération sans publicisation, à la différence de mobilisations d'acteurs moins institutionnalisés pour lesquelles le soutien de l'opinion publique est essentiel afin qu'elles puissent peser sur les autorités publiques (Berry et Wilcox, 2007 ; Garraud, 1990).

L'ancienneté et la légitimé des fédérations HLM renforcent également leur hégémonie dans le champ des politiques du logement. Celle-ci est toutefois régulièrement disputée, à travers le renforcement d'acteurs collectifs portant des visions divergentes des politiques du logement depuis les années 1980 (Zittoun, 2001) mais aussi la montée des divisions internes aux fédérations HLM (Steinmetz, 2013). La notion d'agenda souligne la dimension concurrentielle du processus : parmi un ensemble de problèmes susceptibles de devenir des problèmes publics, seul un nombre limité d'entre eux peuvent attirer simultanément l'attention des autorités publiques. De nombreux facteurs facilitent la sélection d'un problème. R. Kingdon identifie ainsi trois types de facteurs dont la coordination facilite la mise à l'agenda. La mise à l'agenda opère lorsqu'« *un problème est reconnu, [qu']une solution est développée et disponible au sein de la communauté des politiques publiques, [qu']un changement politique en fait le moment adéquat pour un changement de politique et [que] les contraintes potentielles ne sont pas trop fortes* » (Kingdon et Stano, 1984, p. 174). Ainsi, ce sont moins les propriétés intrinsèques d'un problème que sa publicisation par différents acteurs, les ressources de ceux qui portent ce problème et le relaient, les réponses disponibles en termes d'action publique et son adéquation avec les valeurs dominantes dans une société donnée et à un moment donné qui contribuent à sa mise à l'agenda (Hassenteufel,

2010). L'analyse de la participation des fédérations HLM à la mise à l'agenda de la décroissance urbaine nécessite donc de s'intéresser aux modalités de participation des fédérations HLM aux politiques nationales du logement mais aussi à un ensemble plus flou de valeurs, de règles et de pratiques qui définissent le cadre actuel des politiques du logement et leurs possibles évolutions[62].

Le processus de sélection parmi l'ensemble des problèmes susceptibles de devenir des problèmes publics repose très largement sur un travail de définition, de labellisation, d'étiquetage et de catégorisation (Becker, 1966a). Comme l'indique D. Cefaï, « *nommer et narrer, c'est déjà catégoriser, faire advenir à l'existence et rendre digne de préoccupation* » (Cefaï, 1996, p. 49). Ce travail de formulation n'est pas neutre mais correspond à une sélection des dimensions pertinentes du problème qui façonne aussi la désignation des responsables et l'éventail des solutions possibles. L'analyse de la participation des fédérations HLM à la mise à l'agenda suppose ainsi une analyse discursive attentive aux opérations de formulation de l'enjeu.

Trois chapitres composent cette partie sur le cadre national du logement social dans les villes en décroissance. Les chapitres 3 et 4 retracent deux périodes où les difficultés des organismes HLM confrontés au processus de décroissance urbaine bousculent l'agenda des fédérations nationales de logement social. Le chapitre 3 présente l'appréhension par le mouvement HLM des effets des premières vagues de désindustrialisation des années 1970 sur le logement social dans les années 1980. Ce retour historique permet de contextualiser la mise à l'agenda contemporaine des enjeux de décroissance par les fédérations HLM. Les analyses des difficultés de l'époque ainsi que les expériences d'adaptation du patrimoine au déclin ont nourri la culture professionnelle du secteur HLM. Elles sont même parfois explicitement mobilisées par les dirigeants des fédérations HLM pour analyser les difficultés contemporaines de leurs adhérents en contexte de décroissance. Le chapitre 4 présente la réémergence du problème de décroissance urbaine dans le secteur HLM reformulé en utilisant la catégorie spatiale des « *territoires détendus* » à partir de la fin des années 2000. Il fournit un aperçu de la mobilisation des fédérations HLM pour une meilleure prise en compte des enjeux de décroissance urbaine au sein des politiques nationales du logement. Le chapitre 5 précise, par une étude statistique sur l'ensemble des offices publics de l'habitat, la spécificité

[62] La notion de cadre des politiques publiques renvoie à « *l'ensemble des dispositifs à la fois techniques et sociaux qui organisent des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes et Le Galès, 2007, p. 12)

des activités de ceux d'entre eux confrontés à des processus de décroissance urbaine ainsi que les effets des transformations plus générales du mode financement du secteur HLM.

Chapitre 3. L'absence de mise à l'agenda des processus de décroissance identifiés dans les régions de tradition industrielle

Dans les bassins d'emplois touchés par la crise, le Congrès demande l'ouverture d'une table ronde pour étudier et obtenir la mise en place de mesures de solidarité aptes à limiter les difficultés des familles, locataires ou accédants, et des organismes qui les ont à charge.

*(**Extrait de la motion adoptée au congrès HLM de Nancy en 1985**)*[63]

Dans les années 1980, de nombreux organismes HLM alertent sur les difficultés qu'ils rencontrent dans les régions marquées par la désindustrialisation. Ils font le récit d'une crise économique aux conséquences urbaines, sociales et démographiques. Ces crises sont ainsi analysées comme un processus systémique et durable par les acteurs locaux des politiques du logement décrivant, sans le nommer ainsi, un processus de décroissance urbaine. Ces difficultés sont aussi au cœur des débats qui animent le secteur HLM de l'époque, comme en témoigne cette revendication adoptée au congrès HLM de Nancy en 1985. Ces préoccupations relatives à un processus de déclin, entendu comme durable et multidimensionnel, ne semblent toutefois pas portées à l'agenda des politiques du logement par les fédérations HLM.

Documenter cet écart entre une reconnaissance locale de processus de décroissance urbaine et leur non mise à l'agenda des politiques nationales permet de mieux comprendre les formes contemporaines de mobilisation des fédérations HLM sur la décroissance urbaine et la proximité de leurs propositions avec le registre de la décroissance planifiée. D'une part, l'analyse des reconnaissances locales de processus de décroissance urbaine dans les années 1980 témoignent de l'ancienneté, au sein du secteur HLM, des analyses de ce phénomène et de ses effets sur le logement social. Localement, elles ont donné lieu à des expérimentations pionnières de décroissance planifiée. Ces expériences ont nourri la culture professionnelle du secteur HLM et structurent les réflexions des dirigeants des fédérations HLM sur

[63] D'après la revue *HLM* n°323, 30 juin 1985.

l'appréhension des processus de décroissance urbaine dans les années 2010. Ces analyses témoignent aussi du rôle central du risque de vacance dans la mobilisation des acteurs locaux des politiques du logement. D'autre part, interroger l'absence de mise à l'agenda des politiques nationales de ce problème par les fédérations HLM dans les années 1980 permet de mettre en évidence les évolutions du système HLM de ces dernières décennies. C'est notamment le cas des modalités de transformation des politiques nationales par les fédérations HLM. En effet, cette absence de traitement spécifique du problème n'a pas empêché des évolutions des politiques nationales du logement favorables aux organismes HLM confrontés à des processus de décroissance. Au contraire, il semble notamment que la faible territorialisation des dispositifs réglementaires et financiers qui structurent le secteur HLM dans les années 1980 a permis de traiter partiellement ces difficultés sans mise à l'agenda spécifique. A travers des enjeux connexes relatifs aux problèmes financiers ou à la vacance, des évolutions générales des politiques nationales du logement ont permis de fournir localement des instruments supplémentaires aux organismes HLM pour gérer les effets de la décroissance urbaine. Ce faisant, ce chapitre fournit aussi l'occasion de présenter des dispositifs d'accompagnement des organismes HLM en difficulté financière, de suivi de la vacance, et un ensemble de compétences des organismes HLM qui constituent encore aujourd'hui des outils de gestion de la décroissance urbaine pour les organismes HLM.

Cette enquête historique porte sur deux territoires qui ont été évoqués à plusieurs reprises par les équipes dirigeantes des fédérations HLM pour justifier de l'ancienneté du problème de décroissance urbaine pour les organismes HLM. Il s'agit du district de Sochaux-Montbéliard et les bassins houillers et miniers du Nord et de la Lorraine. Pour chaque cas, j'ai constitué un corpus regroupant des articles de recherche urbaine de l'époque sur les effets résidentiels du déclin urbain[64], des articles de praticiens issus d'un dossier de la revue professionnelle *Urbanisme* dédié au resserrement urbain[65] en 1987 et un ensemble de littérature grise constituée de documents rédigés par les organismes HLM, leurs organisations professionnelles représentatives et les services de l'Etat sur la gestion du parc d'habitat social dans les années 1980. La liste exhaustive est disponible en Annexe 2.

Cette enquête est restituée en deux parties. La première porte sur la reconnaissance de processus de décroissance urbaine par les acteurs locaux et l'expérimentation de modes de gestion qui s'apparentent à des formes de décroissance planifiée appelée par les acteurs

---

[64] Plus précisément :

- pour les bassins miniers et houillers du Nord et de la Lorraine : (Baudelle, 1993, 1994a ; Bondue, 1986 ; Debliquy *et al.*, 1994 ; Desage, 1999 ; Lahmini, 2004 ; Regin, 1991 ; Subra, 1996 ; Thumerelle, 1994)
- pour le district de Sochaux-Montbéliard : (Ormaux, 1989 ; Ormaux et Parrain, 1990 ; Ormaux, 1991)

[65] Revue Urbanisme, 1987, dossier « resserrement urbain » in *Recomposition urbaine du territoire*, n° 220.

locaux et nationaux « resserrement urbain ». La deuxième partie rend compte de la relative absence de mise à l'agenda du problème par les fédérations HLM.

1. La reconnaissance locale de processus de décroissance urbaine

Au cours des entretiens réalisés avec d'anciens dirigeants des fédérations nationales HLM, deux territoires sont évoqués comme emblématiques des difficultés liées au processus de désindustrialisation des années 1980 pour les bailleurs sociaux[66] : les bassins miniers et sidérurgiques du Nord et de la Lorraine et la zone d'emploi de Sochaux-Montbéliard spécialisée dans l'automobile.

Dans ces territoires, les effets de la désindustrialisation sur le marché immobilier et plus particulièrement le logement ouvrier sont suivis attentivement par les acteurs locaux. Les organismes HLM, les services de l'Etat mais aussi des chercheurs font ainsi le récit d'une situation durable de pertes d'emplois et de population qui affecte l'organisation sociale et urbaine de ces territoires. Ils mettent en évidence des mécanismes de dévalorisation du parc HLM induits par ce contexte et que le récit national d'une crise des grands ensembles ne suffit pas à expliquer. L'anticipation d'un déclin durable et multidimensionnel, bien qu'il ne soit pas identifié en termes de décroissance urbaine, s'observe aussi dans l'évolution des stratégies patrimoniales des organismes HLM. Ceux-ci expérimentent au cours des années 1980 différents moyens pour supprimer l'offre de logements sociaux excédentaire. Dans le cas des bassins miniers et sidérurgiques, ces actions s'inscrivent parfois dans des projets urbains plus larges d'adaptation de la ville à la réduction des activités économiques et de la population constatée. Ces initiatives présentent ainsi d'importantes similitudes avec les stratégies contemporaines de décroissance planifiée depuis les années 2000 dans les villes en décroissance urbaine des Etats-Unis (Béal *et al.*, 2016 ; Rhodes et Russo, 2013) ou plus encore des programmes de renouvellement urbain expérimentés en Allemagne de l'Est (Bernt, 2019 ; Florentin, 2009a, 2011).

Dans les bassins miniers et sidérurgiques du Nord et de la Lorraine, les difficultés économiques apparaissent dès les années 1960 et s'intensifient au cours des années 1970 et 1980 (1.1.). A Sochaux-Montbéliard, la crise est plus brutale et entraîne une hausse de la vacance spectaculaire dans le parc social dans les années 1980 (1.2.). Ces deux exemples donnent à voir l'analyse d'une crise durable et systémique par les acteurs qui identifient un ensemble de mécanismes de déstabilisation du parc social et développent de nouvelles stratégies patrimoniales pour s'adapter à ces difficultés (1.3.).

[66] Entretiens réalisés avec un ancien directeur adjoint de FOPH le 25 février 2019 et une ancienne cadre de la fédération des ESH puis de l'USH, le 8 mars 2019.

1.1. Bassins miniers et sidérurgiques du Nord et de la Lorraine : négocier le devenir du logement ouvrier

Le premier exemple rapporté par les dirigeants HLM de l'époque évoque les difficultés connues par les organismes HLM lors de la restructuration et l'abandon des activités minières et sidérurgiques dans les anciennes régions du Nord-Pas-de-Calais et de la Lorraine[67]. Comme l'explique une ancienne responsable du mouvement HLM[68], ces situations ne se traduisent pas nécessairement pas une hausse de la vacance dans le parc social :

> ***Question - Dans les années 1980, ces situations de déclin existaient aussi ?***
>
> *Oui (…) Je pense à Maubeuge par exemple. Enfin, c'était différent, la population était très pauvre, peu mobile. Il n'y avait pas de vacance. (…)*
>
> *Il y avait aussi toute la Lorraine. Batigère [un organisme HLM] a beaucoup démoli. Qui est resté ? Les populations les moins mobiles. Elles se sont incrustées dans le chômage.*

1.1.1. Le récit d'une crise durable à la fois économique, sociale et urbaine qui déstabilise le parc de logement ouvrier

Les années 1970 – 1980 marquent l'intensification des crises que connaissent les bassins miniers et sidérurgiques du Nord et de l'Est de la France depuis les années 1960 (cf. Figure 3-1). Ces secteurs d'activité sont engagés depuis les années 1950 pour le charbon et depuis les années 1970 pour la sidérurgie dans des plans de réduction d'activité et de fermeture des sites de production (de Ladoucette, 2004 ; Malézieux, 1980). Les politiques de gestion de crise mises en œuvre par le gouvernement, notamment pour le secteur minier nationalisé en 1945, atténuent les effets sociaux de ces crises économiques à travers des mesures de soutien à l'emploi et la solvabilisation des travailleurs qui quittent volontairement leur emploi. Ces mesures lissent ainsi les effets démographiques de la crise économique en favorisant le maintien de la population sur place. Néanmoins, dans un contexte de crise

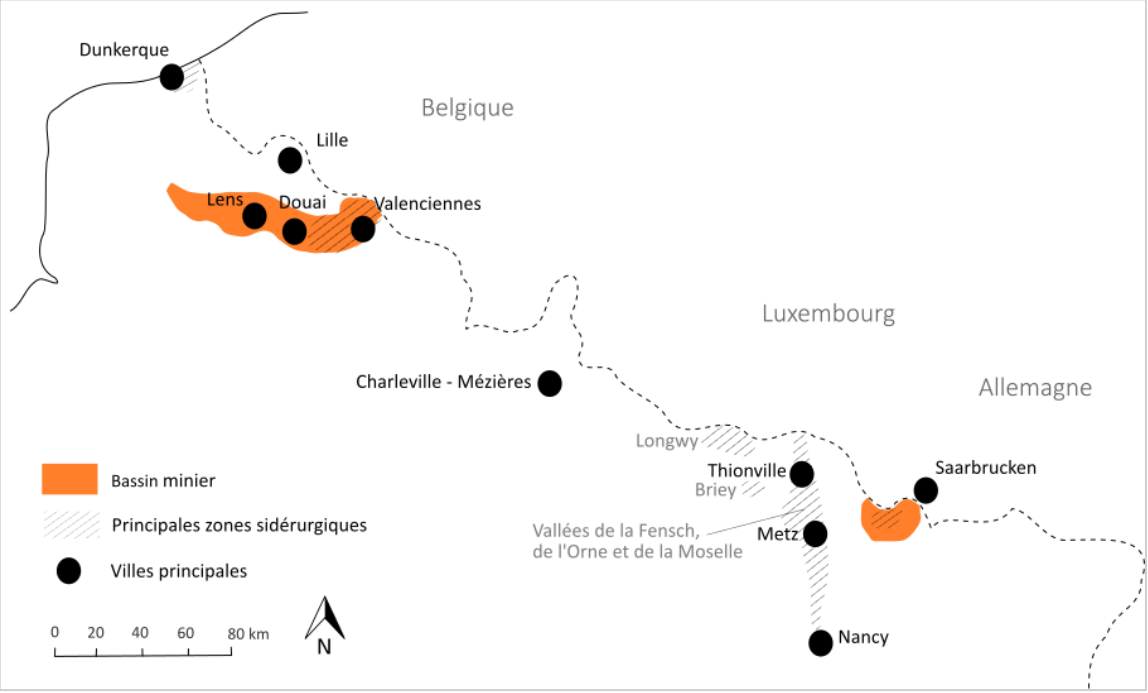
---

[67] Dans les années 1980, les territoires lorrains et du Nord-Pas-de-Calais sont régulièrement comparés dans l'analyse des processus de crise économiques, notamment sur l'arrêt de l'extraction charbonnière (Baudelle, 1996), la réorganisation de la sidérurgie (Malézieux, 1980) et leurs effets sociaux et urbains (Lacaze, 1985).

[68] Entretien avec une ancienne dirigeante de la fédération des ESH (années 1990) puis de l'USH (années 2000 et 2010), le 8 mars 2019.

économique mondiale, les difficultés de ces régions s'intensifient avec une paupérisation des ménages et des pertes démographiques importantes à Briey, Longwy, Maubeuge et dans le Valenciennois (Thumerelle, 1994 ; Subra, 1996 ; Creusat, 2003).

Figure 3-1 : Croquis de localisation des bassins miniers et sidérurgiques du Nord et de Lorraine



Source : Réalisation personnelle d'après Malézieux, 1980

L'ampleur des difficultés économiques, sociales et démographiques amène une remise en cause de l'aménagement urbain de ces territoires qui se sont développés autour des activités minières et sidérurgiques. Les acteurs locaux et l'Etat s'intéressent notamment au dérèglement du marché immobilier induit par les évolutions sociodémographiques et font le constat d'une offre de logements à destination des classes moyennes devenue excédentaire. L'ingénieur J-P Lacaze, dans un rapport interministériel vivement débattu lors de sa publication en 1985, décrit ainsi un « *phénomène de dévalorisation [qui] gagne parfois le secteur du logement puis celui des services : les réductions massives d'effectifs provoquent des départs nombreux dans les cités ouvrières et les quartiers de logements proches des friches. Il n'est pas rare de constater des taux de 30 à 50% de logements vacants. La demande de logements, en accession à la propriété comme en location, s'effondre, ce qui pose de*

graves problèmes aux organismes sociaux comme aux propriétaires occupants lorsque ces derniers désirent vendre »[69].

Les inquiétudes de l'Etat portent tout d'abord sur le devenir des cités ouvrières patronales. Issues d'une production immobilière ancienne financée directement par le patronat, ces cités constituent un patrimoine immobilier qui n'est plus d'utilité pour les sociétés privées. Elles constituent toutefois le logement de dizaines de milliers de ménages. Dans les années 1980, les cités minières représentent encore 23% des logements des bassins d'habitat de Douai, Lens et Béthune[70] tandis que la compagnie des houillères possède près de 20% des logements du bassin houiller lorrain[71].

Le parc HLM représente également une part importante du logement ouvrier avec près de 20% des logements appartenant à des organismes HLM[72] dans les bassins houillers et miniers. En complément des groupes de travail ministériel sur le devenir des zones industrielles et minières en crise, des chercheurs et les organismes HLM suivent de près les effets de la désindustrialisation sur les activités. A travers de nombreuses études, ceux-ci décrivent trois mécanismes de diffusion de la crise au parc HLM.

Premièrement, ces travaux montrent qu'il n'y a pas de hausse généralisée de la vacance dans le parc HLM à l'exception de quelques villes de tradition mono-industrielle. La relation entre pertes d'emplois, de population et vacance locative n'est pas automatique. En effet, le parc HLM loge une population plus diversifiée que les cités ouvrières patronales. Ils demeurent toutefois dépendants des réductions d'effectifs induits par les crises minières et industrielles. L'ampleur de la vacance varie ainsi fortement selon les configurations locales du marché du logement, les dynamiques démographiques et les fonctions attribués au parc HLM. Certaines agglomérations mono-industrielles connaissent une vacance résidentielle élevée dans les quartiers HLM dédiés au logement de la main d'œuvre nouvellement arrivée. La ZUP de Grande-Synthe dans l'agglomération de Dunkerque compte ainsi 25% de logements vacants en 1982 (Bondue, 1986). Cependant les désaffections sont généralement plus progressives, au rythme de la restitution des droits de réservation des compagnies au fur à mesure du départ des ressortissants des Houillères et plus marginalement des expulsions des ménages qui

---

[69] J-P. Lacaze, 1985, *Les grandes friches industrielles*, p.9.

[70] CREPAH, 1993, *Répercussions de la mise en location de logements SOGINORPA et HLM (par la méthode des chaînes de logements)*, p. 1.

[71] REGIN C., 1991, *Evolution du logement social en Moselle-Est, Etude du cas particulier de l'habitat minier dans le cadre de la reconversion industrielle induite par la récession de l'exploitation charbonnière*, p.129.

[72] Plus précisément, Debliquy *et al*. dénombrent 74 118 logements HLM dans le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, soit 17% des résidences principales en 1990 (Debliquy *et al.*, 1994, p. 21). Les services de l'Etat estimaient en 2005 que le parc HLM constituait encore 18% du parc de logements des bassins miniers et sidérurgiques de Lorraine (Diagnostic DTA Nord Lorraine, 36).

peinent à payer leur loyer (Regin, 1991). Les politiques d'amortissement des chocs économiques favorisent le maintien sur place des ménages et de nombreux quartiers HLM du bassin minier restent relativement épargnés par la vacance résidentielle (Baudelle, 1993).

Deuxièmement, les travaux de recherche sur les effets résidentiels de la désindustrialisation et du déclin démographique mettent en avant le renforcement de la ségrégation au sein des agglomérations. Cette dynamique ségrégative se traduit par la hausse de la vacance et la stigmatisation de certains quartiers HLM. Le géographe J-P Bondue (1986) explique ainsi la vacance qui affecte le parc HLM de la commune de Grande-Synthe par des facteurs sociaux, économiques et immobiliers. Selon lui, les difficultés de ces quartiers HLM relèvent d'un effet cumulatif entre une stigmatisation des grands ensembles qui encouragent des effets d'éviction et des dynamiques démographiques et immobilières propres aux bassins d'habitat désindustrialisés. Autrement dit, les facteurs classiques du rejet des grands ensembles par les classes moyennes ne suffiraient pas à expliquer l'intensité et la rapidité de la perte d'attractivité de certains quartiers HLM des bassins miniers et houillers. Le géographe P. Subra (1996) décrit de même un vaste processus de redistribution spatiale de la population de l'agglomération de Valenciennes dans un contexte de déclin démographique. L'ensemble des lieux d'habitat ouvrier les moins attractifs sont délaissés : les quartiers HLM construits depuis 1945, à l'exception des constructions les plus récentes, mais aussi les cités ouvrières les plus vétustes et périphériques et le parc privé ancien de centre-ville.

Troisièmement, les études menées par les organismes HLM et leurs fédérations mettent en évidence le renforcement de la concurrence entre cités ouvrières patronales et parc HLM et le rôle de cette concurrence dans les difficultés que connaissent les organismes HLM. En effet, la diminution programmée du nombre de mineurs et la recherche de revenus supplémentaires incite les compagnies privées à valoriser ce patrimoine à travers la location à des tiers ou la vente de ces logements. Les effets de cette offre supplémentaire dans un marché immobilier déjà déprimé préoccupent les acteurs locaux qui multiplient les études sur les effets de concurrence entre parc HLM et parc des cités ouvrières[73]. Les organismes HLM

---

[73] Pour le bassin houiller lorrain, C. Regin mentionne les études de DDE Moselle (*Le problème du logement dans le bassin houiller*, 1988 ; *Etude sur le devenir du logement social dans le bassin houiller*, 1991) et les études de l'association régionale HLM Arelor (*Situation économico-financière des organismes d'HLM*, 1998 ; *Le devenir du patrimoine des Houillères du Bassin de Lorraine*, 1988) qui ont pour objectif de « *mesurer les conséquences à moyen terme de l'évolution de l'activité charbonnière sur la situation patrimoniale des HBL et des organismes HLM en tenant compte des interactions entre ces deux parcs et d'évaluer les actions qu'il y a lieu d'entreprendre en cohérence avec les hypothèses retenues* » (Regin, 1991, p. 163).
Pour le bassin minier du Nord : CREPAH, 1993, *Répercussions de la mise en location de logements SOGINORPA et HLM (par la méthode des chaînes de logements)*. Les auteurs mentionnent deux études préalables : une analyse menée par le CREPAH pour la commune d'Hénin-Beaumont sur l'analyse des locataires entrant dans le parc locatif social communal (1984-1986) selon leur logement précédent (parc privé, parc

craignent le départ de locataires pour s'installer dans les anciennes cités ouvrières, séduits par les possibilités offertes d'accéder à un logement locatif individuel ou de devenir propriétaire. Le risque serait aussi l'inefficacité des programmes de réhabilitation mis en œuvre, qui seraient insuffisants pour limiter la perte d'attractivité de ces immeubles en cas d'ouverture trop rapide du patrimoine des cités ouvrières à des ménages tiers. Les études réalisées sur le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais montrent toutefois que, dans les années 1980 les phénomènes de concurrence entre parc minier et parc HLM sont limités et plutôt à l'avantage du parc HLM[74]. D'une part, le peuplement du parc minier reste très endogène. 90% des nouveaux locataires du parc minier ont déjà habité un logement minier. D'autre part, le parc minier loge des ménages à revenus plus modestes que le parc HLM. Les auteurs du rapport concluent cependant au renforcement de la concurrence dans les prochaines années, à mesure de l'insertion du parc minier dans le marché du logement.

Les effets sociaux et immobiliers des crises économiques des bassins miniers et sidérurgiques font ainsi l'objet de nombreuses analyses par les chercheurs et les praticiens. Ceux-ci mettent en évidence à la fois le caractère systémique de ces crises et la spécificité des difficultés que connaissent les organismes HLM locaux par rapport à une crise plus générique des grands ensembles HLM.

1.1.2. Le temps du « resserrement urbain » : stratégies d'adaptation du parc ouvrier à une perte durable d'emplois et d'habitants

Ces constats d'une crise durable et structurelle qui déstabilise l'environnement urbain encourage les acteurs locaux à remettre en cause les modes d'intervention hérités des périodes de croissance passées et à expérimenter de nouveaux modes de gestion du patrimoine immobilier. L'Etat, à travers les activités de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), les compagnies privées propriétaires des cités ouvrières et les organismes HLM développent un ensemble de mesures destinées à diminuer l'offre de logements. Elles s'inscrivent dans une nouvelle doctrine d'aménagement dite de « resserrement urbain » qui présente de nombreuses similitudes avec les stratégies de décroissance planifiée contemporaines.

SOGINORPA, parc HLM) ; une étude de 1981 menée par le CERPEAU sur les flux entrants des logements neufs en location et accession aidées à Valenciennes.

[74] CREPAH, 1993, *Répercussions de la mise en location de logements SOGINORPA et HLM (par la méthode des chaînes de logements)*.

Les années 1980 marquent en effet l'évolution de la doctrine d'aménagement de l'Etat vis-à-vis de ces territoires industriels en crise. Le rapport Guichard de 1986 sur l'aménagement du territoire souligne les limites de la solidarité nationale appliquée aux villes mono-industrielles ou minières en crise. « C*e ne peut être un objectif d'aménagement national du territoire que de maintenir chaque ville de France à son niveau de population ou d'activité économique*, (…) *personne ne peut être garanti contre les pertes* »[75]. Cette remise en cause s'inscrit dans un contexte nouveau d'austérité. Après plusieurs décennies de croissance, l'économie nationale est en crise et le gouvernement revendique davantage de sélectivité dans les dépenses publiques. Le soutien aux territoires industriels en crise entre en compétition avec d'autres priorités d'aménagement du territoire comme la constitution de pôles de croissance de dimension internationale ou le soutien au développement du secteur tertiaire, alors identifié comme le principal gisement de nouveaux emplois. L'évolution du cadre d'aménagement s'appuie aussi sur de premiers bilans critiques des politiques de conversion mises en œuvre dès 1967 dans les bassins miniers du Nord-Pas-de-Calais et de Lorraine. La stratégie de conversion poursuivie, c'est-à-dire la substitution d'activités industrielles en déclin par des activités industrielles de secteur en développement (Laborie et Taulelle, 1997), n'apparaît pas assez efficace. Malgré d'importants investissements publics, celles-ci n'ont pas permis d'enrayer une crise économique et démographique mais seulement d'en limiter les effets sociaux. Le rapport Guichard plaide ainsi pour une autre politique à destination des zones en conversion qui prend acte du caractère durable de la crise et de ses pertes d'emplois plutôt que de « *dépenser son énergie et ses crédits sur la maintenance du passé* »[76].

Dans la continuité de ces réflexions, la DATAR appelle à une évolution des principes d'aménagement des zones en crise. Le déclin industriel et minier durable est perçu comme déstabilisant durablement ces agglomérations qui ne « *retrouveront pas toujours facilement un nouvel équilibre : la décroissance numérique rapide et le vieillissement de la population, la dévalorisation des parcs de logements, la diminution du nombre de commerces, témoignent des effets socio-économiques entraînés par la fin de l'activité dominante, et l'on peut craindre dans les cas les plus difficiles que ne s'installe une sorte de mouvement en spirale de récession cumulative* »[77]. Dans un rapport sur le devenir des friches industrielles, l'ingénieur et délégué de la DATAR, l'ingénieur d'Etat J-P Lacaze, propose en conséquence d'ajuster l'environnement urbain aux diminutions de population et d'activités afin d'éviter un déclin ultérieur. L'adaptation des villes passe par la diversification de leurs fonctions urbaines mais

---

[75] Extrait du rapport de la commission Guichard *Propositions pour l'aménagement du territoire*, 1986 cité par Baudelle, 1994, p.9.
[76] Ibid., p.9.
[77] J-P. Lacaze, 1985, *op. cit.*, p. 21

aussi une réorganisation spatiale, résumée par le concept de « resserrement urbain » (cf. Encadré 3-1). Il s'agit d'organiser le repli de l'agglomération, c'est-à-dire la contraction de la population et des activités autour de quelques pôles qui permettent de maintenir des services urbains et de limiter leurs coûts de gestion. Ce regroupement entérine le délaissement de zones plus périphériques pour lesquels les fonctions résidentielles ou économiques ne seraient plus nécessaires.

Encadré 3-1 : Le « resserrement urbain », de la reconversion des bassins industriels en crise au renouvellement urbain des quartiers HLM

Le resserrement urbain est une doctrine d'aménagement développée par la DATAR dans les années 1980 pour l'aménagement des zones urbaines en crise. Il s'agit d'organiser le repli démographique et économique de ces territoires par un resserrement spatial de l'agglomération autour de quelques pôles (Baudelle, 1994a).

Elle s'inscrit en rupture avec les politiques d'aménagement passées de gestion de la croissance urbaine, « *la première étant celle de la reconstruction, la deuxième définie à partir des années 50, fut une politique de répartition des activités, des richesses et des emplois dans une période forte de croissance ; c'est elle qui a vu naître la DATAR. Il y a eu ensuite les chocs pétroliers (la crise) et le repli sur des actions défensives* » (Carrez, 1987, p. 50). La DATAR porte un regard critique sur les politiques de reconversion économique et de requalification urbaine mises en œuvre par l'Etat dans les bassins miniers depuis les années 1960. D'une part, la dépopulation diffuse que connaissent ces territoires n'a pas pu être enrayée par les programmes de réhabilitation mis en œuvre. Il faut rompre avec « *le présupposé que tout est réhabilitable* » (Carrez, 1987, p. 50) et expérimenter d'autres modes d'intervention. D'autre part, la qualité de vie urbaine apparaît centrale pour expliquer les différences de perte démographique entre les différents territoires du bassin minier. Ce sont les zones d'urbanisation les plus récentes, organisées autour du développement de mono-industries qui sont les plus concernées. A l'inverse, les « vraies villes », c'est-à-dire les villes à beffroi du Nord, connaissent un déclin démographique de plus faible intensité.

Cette doctrine repose sur des principes de coordination des politiques sectorielles et de recherche de centralité par densification. Il s'agit de développer un projet urbain de gestion de la crise à l'échelle de l'agglomération qui rassemble un ensemble de politiques sectorielles alors dispersées (gestion des friches industrielles par les établissements publics fonciers, rénovation des cités minières par la compagnie des houillères et charbonnages de France, programme de développement sociaux des quartiers portés par le comité interministériel à la ville). Ce projet urbain vise la concentration des activités et des populations restantes au sein de quelques pôles, pariant sur la densité urbaine pour développer des fonctions de centralité à des coûts soutenables pour les collectivités locales et favoriser une qualité de vie urbaine susceptible de limiter l'érosion démographique sur le long terme.

La DATAR préconise sa mise en œuvre dès 1985 dans la gestion du déclin des bassins miniers. Ces principes sont repris par le Ministère de l'équipement et du logement dans les réflexions préalables à la mise en place des politiques de renouvellement urbain des années 1990. Le resserrement urbain correspond à un contexte territorial qui justifie de diminuer l'offre de logements sociaux par des démolitions sans reconstruction : « *lorsque la récession économique locale se traduit de manière « physique » et tangible sur le recul démographique, la hausse de la vacance, la marginalisation de quartiers entiers, au profit de quartiers plus centraux, mieux équipés, mieux conçus. Dans ce contexte qui est celui du district de Montbéliard notamment, la démolition est une urgence devant permettre de sauver peut-être le reste du quartier touché, et de marquer une franche rupture dans l'image et la vocation future du groupe. La réhabilitation, elle-même, n'est alors envisagée que pour gérer les départs à venir (réhabilitation légère), ou pour fixer la population en place (réhabilitation lourde*) (Ministère de l'équipement et du logement, 1988, p. 63).

Cette doctrine, qui ciblait plus largement l'ensemble des tissus urbains fragilisés par les situations de crises nouvelles, semble ensuite peu mobilisée dans les débats de recherche urbaine, à l'exception de la gestion du bassin minier du Nord-Pas-de-Calais. Elle est utilisée à partir des années 2000 comme l'un des principes du modèle urbain de ville durable (Emelianoff, 2000, 2006 ; Mons, 2003). Les références aux contextes de déclin démographique ou économique s'estompent et c'est davantage la relation entre densification urbaine et cadre de vie qui est mise en évidence. Le resserrement urbain constitue l'un des moyens de lutter contre l'artificialisation des sols mais aussi les inégalités sociales caractéristiques des centres urbains (Emelianoff, 2006). Il s'agit d'assurer que la densification urbaine prévue s'accompagne de l'amélioration de la qualité de vie urbaine.

La notion de resserrement urbain est également reprise dans les principes de renouvellement urbain préconisés par l'ANRU pour la mise en œuvre du 2ème programme national de renouvellement urbain depuis 2014. Les principes de la doctrine théorisée par la DATAR - projet urbain d'ensemble, adaptation au déclin démographique - sont mobilisés pour définir la vocation de quartiers HLM engagés dans un programme de rénovation urbaine et situés *« en périphérie d'une agglomération en déprise démographique et économique »*[78]. Le resserrement urbain renvoie alors à la restriction de la fonction résidentielle du quartier en privilégiant le « *développement d'autres activités sur les emprises libérées dans le quartier (agriculture urbaine, production d'énergie…) et [la] reconstitution de l'offre (si pertinent) en cœur de ville* »[79].

Appliqué aux bassins miniers par la DATAR, la notion de resserrement urbain met en avant deux principes immobiliers[80]. Tout d'abord, il s'agit d'encourager la démolition des cités minières les moins attractives à la fois par la création d'aides publiques dédiées et par la limitation des aides à la réhabilitation. L'obtention d'aides à la réhabilitation doit être conditionnée par un engagement des communes à démolir les cités périphériques. Ensuite, il faut développer un projet urbain d'ensemble pour articuler les différentes politiques publiques menées. Il s'agit notamment de coordonner les actions sur les cités patronales et le parc HLM qui relèvent de circuits de financement et de modes de gouvernances différents. Une démarche d'ensemble est proposée par les équipes de la DATAR à travers la mise en œuvre de plans de resserrement urbain à l'échelle des bassins d'habitat, à l'exemple de celui de Bruay-Auchel exposé ci-dessous en Figure 3-2. Imaginé par l'architecte B. Schoeller, ce plan propose une planification à long terme de l'espace pour mettre en œuvre des stratégies de conversion coordonnées à l'échelle d'un bassin d'habitat. Il propose ainsi de sélectionner les zones qui conservent une vocation urbaine et celles qui retrouvent un usage agricole ou forestier. A l'échelle du quartier, de l'agglomération, il s'agit d'identifier le patrimoine le plus valorisable, qu'il s'agisse d'immeubles HLM ou de logements des cités patronales.

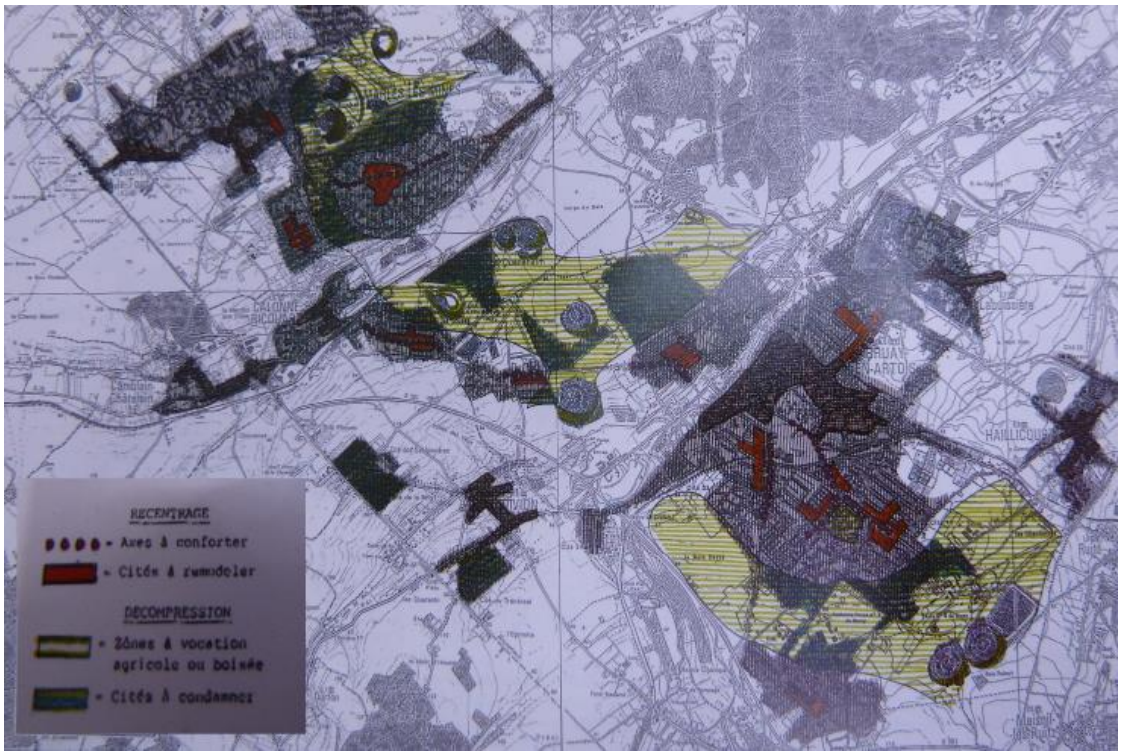
---

[78] ANRU, 2015, *Outil d'aide à la préparation des protocoles de préfiguration*, p.11.

[79] Ibid., p.11.

[80] J-P Lacaze, 1985 op. cit., Les préconisations du rapport Lacaze sur l'aménagement des cités ouvrières s'inscrivent dans la continuité des rapports précédents sur le devenir du parc des cités minières, à l'exemple du rapport Guillaume de 1983. Elles proposent toutefois une approche plus systémique susceptible d'être généralisée à l'ensemble du parc ouvrier des zones industrielles en difficulté.

Figure 3-2 : Plan de resserrement urbain du bassin d'habitat Bruay-Auchel



Source : Schoeller, 1987 d'après la revue Urbanisme n°220

Deux orientations distinctes hiérarchisent le devenir des espaces de ce bassin d'habitat en reconversion. Le rouge désigne les espaces à vocation urbaine durable. Dans ces périmètres, les cités minières sont à réhabiliter. Les deux autres zonages identifient des espaces qui perdent leur vocation urbaine : en vert les cités minières à démolir, en jaune les zones à vocation agricole ou boisée. Ces zones comprennent déjà des bois et des champs mais surtout des friches de l'activité minière (terrils, fosses) à reconvertir.

Le « resserrement urbain » peut ainsi être appréhendé comme une préfiguration des stratégies contemporaines de décroissance planifiée. De la même manière que dans les politiques urbaines expérimentées dans les villes décroissantes nord-américaines (Schatz, 2010 ; Rhodes et Russo, 2013), s'y retrouve la prise en compte d'un déclin passé qui nécessite d'ajuster le fonctionnement urbain aux activités et populations restantes. Ce sont aussi des modes d'actions similaires avec l'objectif de recréer ou préserver des espaces à qualité de vie urbaine qui concentre la population et les services et une méthode de hiérarchisation spatiale des interventions où la concentration se fait aussi par l'abandon de certaines fonctions résidentielles, récréatives ou d'équipement d'espaces plus périphériques.

Dans le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, les propositions émises par la Datar essuient de nombreuses critiques de la part des élus et des habitants (Desage, 1999). Aussi ce « resserrement urbain » n'est que partiellement mis en œuvre. Néanmoins, elles entrainent une évolution des modes de gestion du patrimoine minier avec une plus large place donnée à

la démolition. Le classement de 1988 prévoit ainsi la démolition de 40% des logements miniers, c'est-à-dire deux fois plus que le précédent classement du patrimoine réalisé en 1971 (Baudelle, 1994a). En Lorraine, les sociétés en charge des cités ouvrières du groupe Wendel-Sidélor réorientent également leur stratégie patrimoniale. Elles restreignent les programmes de réhabilitation à un plus petit nombre de logements pour lesquels des travaux plus importants sont mis en œuvre. Il s'agit à la fois de réhabiliter l'intérieur du logement, les parties communes et les espaces extérieurs. Parallèlement, 28% des logements sont répertoriés « *à l'avenir incertain* »[81], c'est-à-dire voués à la vente ou à la démolition.

Les sociétés en charge des cités patronales comme les organismes HLM mettent en œuvre des stratégies pour ajuster l'offre à un déclin durable de la population et des activités industrielles et minières. Celles reposent principalement sur deux leviers : le transfert des cités patronales au secteur HLM et la négociation au cas par cas de financements pour démolir des logements. Ces évolutions sont révélatrices d'un travail d'adaptation des outils de la politique nationale du logement par les acteurs locaux.

L'autonomisation progressive du parc des cités patronales vis-à-vis du secteur productif va permettre de mobiliser les circuits de financement de la réhabilitation à la fois du parc HLM et du parc privé ancien, en complément des aides destinées à la reconversion des bassins miniers. Ainsi, le groupe Wendel – Sidélor justifie le transfert de la totalité de ses logements en 1974 à une SA HLM, l'Immobilière Thionvilloise, par les nouveaux financements que permet ce changement de statut. D'une part, ce changement permet de procéder à des hausses de loyers, en application de la réglementation sur les loyers HLM, en remplacement du loyer de service pratiqué jusqu'alors. Le conventionnement des logements permet également de solvabiliser les ménages, qui peuvent bénéficier de l'Aide personnalisée au logement. D'autre part, les logements peuvent bénéficier des primes à la réhabilitation PALULOS ainsi que de conditions de prêts plus avantageuses auprès des Caisses d'Epargne. Ce statut permet enfin de diriger les cotisations du secteur de la sidérurgie au titre du 1% Logement vers la réhabilitation de ce patrimoine. Un organisme de collecte régional spécifique est créé, le Centre Interprofessionnel pour la Construction et l'Amélioration du Logement (CICAL) qui mobilise de 10 millions de francs en 1976 à 100 millions de francs en 1993[82]. Dans le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, la propriété des logements miniers est également transférée de la société des Charbonnages de France à une société civile immobilière, la SOGINORPA en

[81] Batigère, 1995, *La vie moderne, chronique immobilière 1950-1995*, p. 103.
[82] Ibid., p. 103.

1985. Ce changement de statut permet à l'organisation d'utiliser les aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) pour la réhabilitation des logements privés (Subra, 1996). Ces changements de statut permettent aussi de mobiliser les premiers programmes territorialisés de la politique de la ville mis en place dans les années 1980 : les opérations Habitat Vie Sociale (HVS) puis les opérations de Développement social des quartiers (DSQ). Ces dispositifs donnent accès à des aides majorées de l'Etat pour la réhabilitation ainsi que des financements pour développer de nouveaux usages du logement (bureaux, locaux d'activités, commerces, etc.) et transformer la typologie des logements, par exemple en transformant un grand logement vacant en deux studios. Ils complètent les fonds du programme du programme national de restructuration des zones minières piloté par la DATAR depuis 1972.

L'ancienneté des démolitions de logements en complément de ces opérations de restructuration urbaine met en évidence l'existence de processus localisés de négociation qui permettent d'obtenir des formes de dérogation au cadre d'action national. Ce cadre, défini au milieu des années 1980, établit des règles de démolition du logement. En 1986, une procédure juridique spécifique est mise en place. Elle s'accompagne à partir de 1988 de possibilités de soutien financier de l'État (cf. Encadré 3-2). Cependant, de nombreux logements sont démolis dès le début des années 1980. L'analyse plus précise des quatre opérations de démolition menées à Grande-Synthe, Béthune, Hagondange et Uckange entre 1982 et 1986 (Tableau 3-1) rend compte des négociations menées par les acteurs. Celles-ci laissent supposer que la démolition est alors employée comme un outil d'exception, en reconnaissance de contextes de décroissance urbaine, appréhendés comme des situations extrêmes[83]. A Grande-Synthe, où la commune subit les effets des pertes d'emplois dans le secteur sidérurgique, les démolitions de logements sociaux commencent dès 1982 et se poursuivent tout au long des années 1980. C'est l'ampleur de la vacance et la concentration d'une population pauvre et étrangère dans certains quartiers qui motivent l'engagement de l'équipe municipale pour la démolition. Entre 1982 et 1985, une centaine de logements sont démolis chaque année. A Béthune, où les mines ont fermé dès les années 1950, 651 logements sont démolis dès 1984. Ces démolitions s'inscrivent en complément d'un programme de requalification d'ensemble du quartier. Elles concernent les immeubles les plus dégradés et les plus périphériques pour lesquels les coûts de réhabilitation paraissent trop élevés au regard du risque de vacance future de ces logements. Dans les vallées sidérurgiques de Moselle, les premiers programmes de

[83] A la même époque, des démolitions ont aussi lieu dans des quartiers HLM de grandes agglomérations, emblématiques des maux des grands ensembles, à l'exemple de la démolition de trois tours du quartier des Minguettes à Vénissieux en 1982 ou de la destruction des barres Debussy à la cité des 4000 de la Courneuve en 1986.

démolition débutent également en 1984 avec la démolition de près de 600 logements à Uckange puis de 110 logements à Hagondange l'année suivante. A Uckange, l'opération est menée pour la société Batigère, en charge de la stratégie immobilière du groupe sidérurgique Wendel-Sidélor. Les logements ont été construits par une société tierce à laquelle Wendel-Sidélor avait garanti la perception des loyers sur 40 ans. La montée de la vacance oblige alors le groupe à payer la différence. L'opération de démolition, couplée à la réhabilitation des logements conservés, vise notamment à « *effacer les ardoises sidérurgiques* »[84]. La même société intervient un an plus tard, à la demande des collectivités locales et de l'Etat local, à Hagondange.

[84] Ibid., p. 104.

Tableau 3-1 : Motifs et modes de financements de quatre opérations de démolition pionnières

	Logements démolis avant 1986	Motivations à démolir	Financements
Grande-Synthe	400 entre 1982 et 1985	Occupation sociale Coût financier pour le bailleur	La commune a pris en charge le coût des démolitions, l'aménagement des terrains démolis et leur rachat au bailleur L'OPHLM départemental a financé le remboursement des emprunts restants
Béthune	651 entre 1982 et 1984	Occupation sociale ; Coût financier pour le bailleur ; Eloignement du centre-ville ; Coût trop élevé de la réhabilitation	La commune a pris en charge les coûts de démolition et le remboursement des emprunts restants.
Uckange	576 en 1984	Coût financier pour la société sidérurgique	10% de fonds propres du bailleur 50% de subventions (aides du 1% logement, crédits du Comité interministériel à la ville)
Hagondange	110 en 1985	Occupation sociale ; Mauvais état du bâti ; Coût financier pour le bailleur	Un concours financier exceptionnel de l'Etat de 7 millions de francs

Sources : Ministère de l'équipement et du Logement, 1998 ; Groupe Batigère 1994 ; Lahimi, 2004, Lahimi, 2008 ; Le Républicain lorrain, 2015

Cette liste des opérations de démolition du parc HLM dans les bassins miniers et sidérurgiques avant 1986 n'est pas exhaustive. Il s'agit des opérations recensées au cours de la recherche documentaire, soit parce qu'elles sont présentées comme des opérations emblématiques de la gestion du patrimoine HLM dans les années 1980 (Béthune, Hagondange, Uckange), soit parce que leur description était très précise (Grande-Synthe).

Dans toutes ces opérations, les acteurs locaux mobilisés à l'initiative de la commune ou des bailleurs se heurtent au cadre national des politiques du logement. L'Etat privilégie depuis la fin des années 1970 la réhabilitation pour enrayer la dégradation des quartiers d'habitat social. Deux obstacles opérationnels s'opposent aux opérations de démolition. D'une part, il s'agit d'obtenir l'autorisation de la part de l'Etat de démolir des logements construits avec son

concours financier. D'autre part, les immeubles à démolir sont généralement des immeubles d'après-guerre pour lesquels l'emprunt nécessaire à la construction n'est pas encore remboursé. Leur démolition contraint l'organisme HLM à rembourser à l'Etat l'intégralité des capitaux restants dus. Le bailleur doit aussi rembourser dans certaines situations des sommes complémentaires liées aux avantages fiscaux et bancaires perçus à la construction du logement. Ces remboursements s'ajoutent aux coûts de démolition et d'aménagement des terrains libérés. En l'absence de financements dédiés, la démolition constitue ainsi une opération très coûteuse.

La démolition apparaît donc comme une opération complexe à mettre en œuvre sans le soutien de l'Etat. Cependant l'ampleur des programmes de démolitions menés avant 1986 témoigne d'une relative souplesse de l'Etat qui délivre des autorisations de démolitions pour plusieurs centaines de logements. Les financements mobilisés témoignent d'une implication très forte des communes qui prennent en charge la majeure partie des frais. En Lorraine, les organismes gestionnaires du 1% logement sont aussi d'importants contributeurs. On retrouve aussi l'implication de l'Etat dans certains projets. Ces participations semblent négociées au cas par cas et relevant à chaque fois de l'exception. A Uckange, l'Etat intervient sous forme de financements expérimentaux du Comité interministériel à la ville. Ceux-ci ne ciblent pas directement le financement des démolitions mais l'équilibre financier de la requalification de l'ensemble du quartier. A Hagondange, c'est le « *concours financier exceptionnel de l'Etat de 7 millions de francs* »[85] qui rend possible l'opération.

Encadré 3-2 : Les règles nationales de démolition dans les années 1980

Les premiers textes de loi encadrant la pratique de démolition sont votés dans les années 1980, avec la loi du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accession à la propriété de logements sociaux (loi LILA), généralement considérée comme la première formalisation d'une procédure de démolition des logements sociaux (Berland-Berthon, 2004 ; Lahmini *et al.*, 2008). Il s'agit alors de donner une base législative à une procédure utilisée de plus en plus souvent utilisée. La loi LILA rappelle que la démolition de logement social est soumise aux règles générales d'urbanisme prévues par le CCH et conditionne la démolition à l'accord du préfet de département, de la commune d'implantation et des garants des prêts consentis (art. L.443-15-1 du CCH). Les conditions d'un soutien financier de l'Etat sont précisées ultérieurement. Le décret n°87-477 du 1er juillet 1987 fournit ainsi au préfet la possibilité de déroger à l'obligation de rembourser les aides et des prêts consentis pour la production d'un logement au moment de sa démolition. Selon la situation financière de l'organisme HLM et l'intérêt économique et social de l'opération, le préfet peut décider l'exonération partielle ou totale des aides et emprunts ou renégocier le calendrier des remboursements. La circulaire n°88-42 du 2 mai 1988 précise le cadre des démolitions, affirmant à la fois le rôle décisif de l'Etat et son caractère exceptionnel, justifié par des difficultés

[85] Auteur inconnu, 1985, « La démolition du quartier Manhès engagée », *Le Républicain lorrain*, édition du 14 septembre 1985, https://www.republicain-lorrain.fr/actualite/2015/09/02/la-chute-des-tours-manhes-a-hagondange [consulté le 15 janvier 2021].

insurmontables de l'organisme HLM ou du quartier (Berland-Berthon, 2004, p. 250). Deux critères supplémentaires sont ajoutés : l'opération de démolition doit s'insérer dans une stratégie urbaine d'ensemble (PLH, programme Habitat et Vie Sociale), la participation financière des communes est recherchée car perçue comme un gage de sérieux de leur volonté de transformer l'image du quartier.

Ces textes fixent le cadre des démolitions jusqu'à la fin des années 1990. L'instauration du programme national de rénovation urbaine en 2003 améliore considérablement les conditions de financement de la démolition. Des subventions permettent alors de financer les coûts liés à la démolitions (études, opérations techniques, relogement des ménages) et le remboursement des emprunts restants dus par les organismes HLM.

1.2. Sochaux-Montbéliard : une vacance massive symptôme d'une crise économique, social et urbaine durable

La brusque montée de la vacance dans le parc HLM du district de Sochaux Montbéliard, en répercussion de la crise du secteur automobile, constitue le second exemple rapporté par les dirigeants HLM de l'époque[86] :

> *On a eu des grosses alertes sur la vacance. C'étaient surtout les [ESH]. Je me souviens de Montbéliard avec l'industrie automobile. C'était un gros coup de semonce, on l'a suivi de loin car c'étaient les [ESH]. Ça a été traité par de la réhabilitation, l'amélioration du service rendu[.]*[87]

> *[L]a SA de Franche Comté a été la 1ère à démolir. Les usines Peugeot proposaient des primes de retour au pays. En quelques mois des immeubles entiers se sont vidés. C'était aussi le début de la dévalorisation des grands ensembles.*

1.2.1. Le récit de la vacance comme symptôme d'une inadéquation durable de l'offre locative HLM

Site de production historique du groupe Peugeot, le bassin d'emploi de Sochaux-Montbéliard s'est spécialisé dans l'industrie automobile après-guerre. Le parc social s'est développé à la même époque pour fournir des logements à une main d'œuvre toujours plus nombreuse, provenant des autres régions françaises et des colonies d'Afrique. En 1989, il représente 30% du parc de résidences principales du district (Ormaux, 1989).

Les effets conjugués des crises économiques mondiales et de la restructuration des modes de production entraînent une diminution durable et rapide des emplois à la fin des années 1970. Entre 1979 et 1986, le pays de Montbéliard perd ainsi 35 000 emplois pour les seuls secteurs de l'automobile et du bâtiment[88]. Les politiques économiques mises en place jouent un rôle d'amortissement majeur et discret des effets sociaux de la crise. Dans le secteur automobile, il n'y a quasiment aucun licenciement, les entreprises privilégiant les mesures incitatives (retraites anticipées, aide au retour au pays) et les reconversions. A la différence des bassins miniers et sidérurgiques, les signaux habituels d'une crise économique sont faibles : un taux de chômage proche de la moyenne nationale, pas de manifestation publique. Cependant, et toujours à la différence des bassins miniers et sidérurgiques, cette crise économique entraîne

---

[86] Entretien une ancienne cadre de la fédération des ESH puis de l'USH, le 8 mars 2019.
[87] Entretien avec un ancien directeur adjoint de la fédération des OPH, le 25 février 2019.
[88] P. Savel, 1988, « Montbéliard, la gestion d'un parc qui se vide », *Urbanisme* n°220, p.99.

une perte rapide et massive de population avec le départ de plus de 37 000 personnes en six années. Ces départs correspondent notamment aux politiques de retour au pays d'origine mises en place par les entreprises dans les années 1980. La perte de population correspond aussi à la poursuite d'une dynamique de périurbanisation. Les ménages actifs conservent leur emploi dans le district urbain mais s'installent en périphérie, généralement par l'accession à la propriété.

Cette crise économique discrète correspond à une crise de l'habitat social directement visible dans l'espace urbain. Les effets des mesures de retour au pays sont quasi-immédiats sur le parc social spécialisé dans le logement des travailleurs étrangers. Les immeubles vidés de leurs habitants en quelques mois attirent l'attention, comme en témoigne cet article du journal *Le Monde* en 1985 :

> *« Un, deux, trois, dix immeubles de cinq étages vides, abandonnés de part et d'autre de la rue (…) l'effet du "retour des immigrés", dans le pays de Montbéliard, c'est d'abord cela. Visible, éclatant : ici à Béthoncourt, comme dans d'autres cités voisines, à Valentigney, à Grand-Charmont, ou encore à Etupes, dans ces ensembles de logements sociaux qui entourent Montbéliard. »*[89]

La vacance augmente rapidement dans le parc HLM. Elle concerne 17% du parc HLM du district urbain en 1986, et atteint jusqu'à 60% du parc HLM dans certaines communes (cf. Figure 3-3). Elle se double d'une hausse significative des impayés de loyers (Savel, 1987, p. 100). Cette augmentation résulte à la fois des difficultés économiques auxquels sont confrontés les locataires mais aussi du départ des locataires endettés qui prive les organismes HLM des moyens pour faire aboutir les procédures de recouvrement de créances. Cette crise de l'habitat HLM devient ainsi rapidement celle de ses opérateurs. Les organismes HLM sont confrontés à une importante perte de recettes qui met en péril leur budget.

Bien que les augmentations de la vacance et des impayés soient spectaculaires par leur rapidité et leur ampleur, les acteurs locaux dressent les contours d'une crise durable et systématique de l'habitat. Les conséquences de la désindustrialisation sur l'occupation du parc social s'articulent à des évolutions de long terme de la demande en logement qui disqualifient une partie de l'offre sociale.

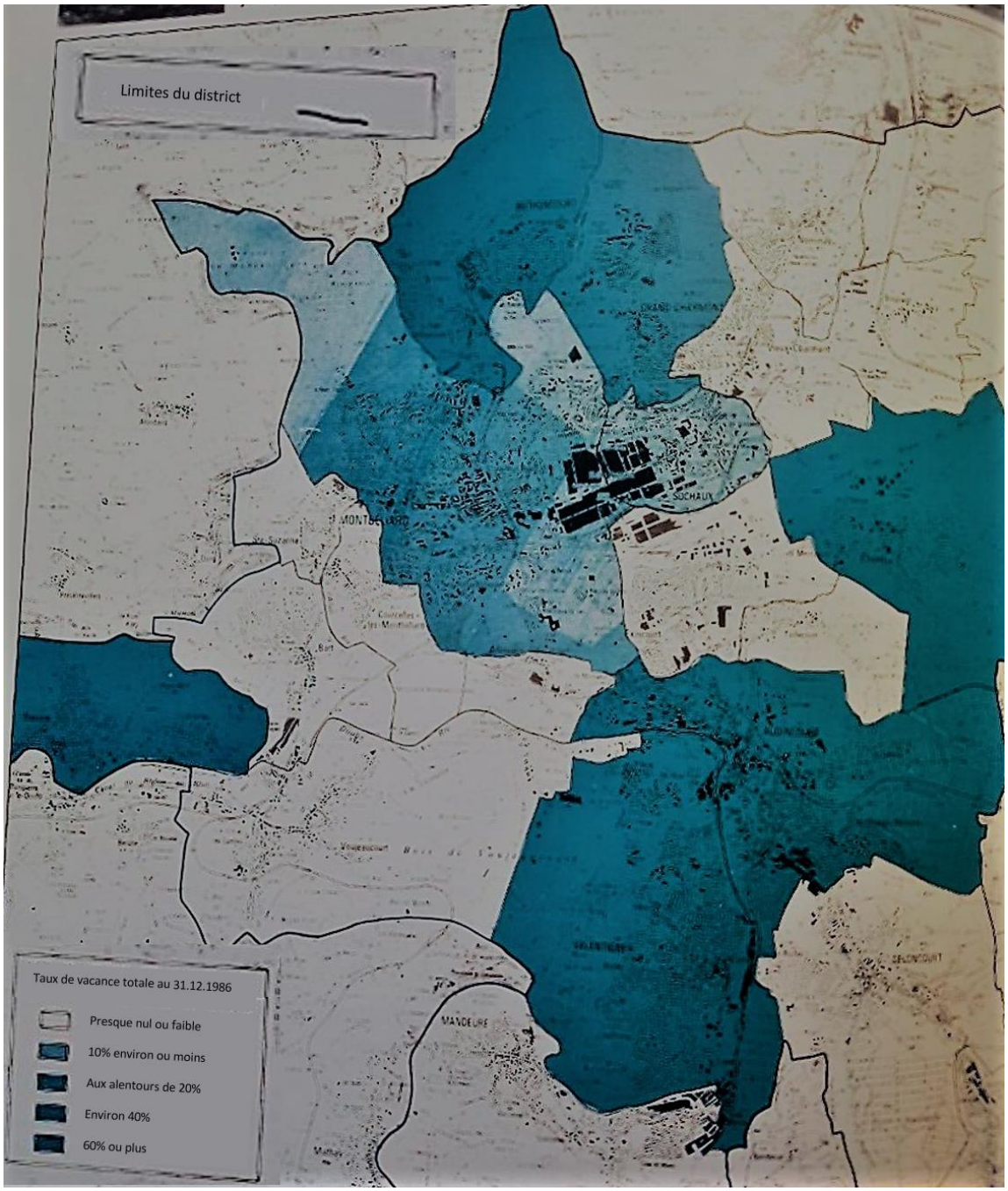
---

[89] Herzlich G., 1985, « Un constructeur sort les étrangers », *Le Monde*, édition du 25 novembre 1985 [consulté le 22 novembre 2019].

Une dynamique de désaffection de certains quartiers HLM similaire à celle déjà évoquée dans les bassins miniers est observée. P. Savel, directeur de la direction régionale de l'équipement, insiste sur le caractère cumulatif du processus[90]. La désaffection de ces quartiers s'accélère et s'entretient par les stratégies des différents acteurs. La diminution du nombre de demandeurs HLM favorise une recomposition de l'occupation du parc social au sein de l'agglomération. Les locataires sollicitent des logements sociaux dans des quartiers plus valorisés ou des logements plus récents, entraînant une augmentation des mobilités internes au parc social. Le géographe S. Ormaux souligne l'importance des réseaux de sociabilités et des aménités locales dans ces demandes de mobilité internes au parc social. Les cités ouvrières les plus anciennes, au patrimoine le plus vétuste, ne sont pas les plus désertées. Il s'agit plutôt d'ensembles HLM plus récents construits pour répondre à la croissance urbaine massive des années 1960 (Ormaux et Parrain, 1990). La désaffection de ces quartiers est parfois renforcée par la gestion de crise des bailleurs sociaux (Ormaux, 1989). Ceux-ci procèdent à des regroupements de population lorsque les taux de vacance d'immeubles dépassent 60%. Cette stratégie permet de réduire les coûts de gestion d'immeubles pour lesquels les revenus perçus (loyers et charges) diminuent. Les logements inoccupés sont fréquemment murés afin d'éviter les occupations illégales et les dégradations, marquant physiquement le délaissement du quartier. Selon P. Savel, « *certains immeubles, qui passaient il y a quelques vingt ans pour des modèles qu'on venait visiter de la France entière sont d'ores et déjà irrécupérables. L'obsolescence d'usage est allée beaucoup plus vite que l'amortissement technique et il y a désormais des friches résidentielles comme il y avait des friches industrielles* »[91].

[90] P. Savel, 1998, *op. cit*.
[91] P. Savel, 1988, *op. cit.*, p.100.

Figure 3-3 : Taux de vacance HLM dans le district de Montbéliard au 31.12.1986



Source : Savel, 1987, d'après la revue Urbanisme n°220

Chercheurs et praticiens insistent sur le caractère durable de la crise et de l'obsolescence du parc HLM. Les difficultés du marché de l'emploi ne sont pas seulement la conséquence conjoncturelle d'un ralentissement de la croissance économique mondiale mais correspondent à une mutation du système productif. Le développement d'unités de production à l'étranger et l'automatisation croissante des procédés laissent supposer une diminution durable du nombre d'emplois dans le secteur industriel. Les nouveaux emplois ciblent une

main d'œuvre plus qualifiée, qui privilégierait l'installation en périphérie, sans bénéficier du parc HLM comme étape temporaire dans le parcours résidentiel (Ormaux, 1991). L'inadaptation du parc HLM aux besoins en logement ne serait pas temporaire mais durable, se renforçant à mesure des mutations de l'emploi et de la société.

1.2.2. Démolir, reconstruire et restreindre la réhabilitation

Face à cette dégradation rapide de la crise, les organismes HLM concentrent leurs moyens sur la lutte contre la vacance et les impayés afin de préserver leur équilibre financier. Les premières actions mises en place visent à renforcer l'attractivité d'un parc délaissé par des mesures commerciales. Elles s'accompagnent de politiques massives de réhabilitation. Cependant, les organismes HLM font rapidement le constat de l'insuffisance des stratégies classiques de réhabilitation[92]. D'une part, les foyers-logements dédiés au logement des travailleurs étrangers ont perdu leur fonction avec le retour au pays de ces travailleurs. Ces immeubles sont encore largement inoccupés plusieurs années après les politiques de retour au pays, parfois même entièrement vides[93]. Les perspectives de changement d'usage sont aussi considérées comme limitées par les acteurs locaux. La conversion en logements sociaux est inenvisageable puisque ceux-ci connaissent déjà une forte vacance et les possibilités de conversion en logements étudiants ont échoué en raison de l'éloignement des sites universitaires. A l'exception de quelques transformations en instituts de formation (centre de formation d'apprentis, école de sellerie-bourrellerie), ces immeubles n'ont plus d'utilité locative. Leur réhabilitation apparaît inutile et les organismes HLM et les services déconcentrés de l'Etat réfléchissent à leur démolition. D'autre part, la réhabilitation a échoué à restaurer l'attractivité de certains grands ensembles. Les acteurs locaux sollicitent la mise en œuvre de réhabilitations plus ambitieuses permettant d'améliorer la qualité de vie d'ensemble du quartier en traitant le logement mais aussi les espaces extérieurs, les équipements collectifs et l'accessibilité du quartier.

A la place d'une réhabilitation généralisée du parc, c'est un triptyque démolition-réhabilitation ciblée-production neuve qui est revendiqué par les services déconcentrés de l'Etat et les organismes HLM. Il s'agit à la fois de démolir largement, de pratiquer une réhabilitation ciblée sur les immeubles susceptibles d'être occupés durablement et de

---

[92] D'après Caisse des dépôts et SCET, 1999, « Le regard des acteurs et quelques conditions pour l'action », *Plan de renouvellement urbain du Pays de Montbéliard*, p.15.

[93] D'après l'Agence d'urbanisme et de développement (ADU) de Montbéliard, 1999, « Vers un plan de renouvellement urbain du pays de Montbéliard », *Plan de renouvellement du pays de Montbéliard*.

construire du logement neuf pour assurer le développement d'un habitat adapté aux attentes des futurs ménages[94]. A la différence du bassin minier, ces stratégies patrimoniales ne semblent pas coordonnées à l'échelle de l'agglomération ou du secteur HLM. On retrouve cependant les mêmes principes : pas d'obligation de reconstruire l'offre démolie, financement par la collaboration des collecteurs locaux du 1% Logement et mobilisation de dispositifs expérimentaux (programmes expérimentaux de réhabilitation, opérations HVS, plan de relance de la politique de la ville en 1996). Le développement de l'offre neuve prôné par les organismes HLM n'est pas consensuel. Nombre d'élus considèrent ainsi que les organismes HLM ont à concentrer leur effort sur la gestion du parc existant tandis que le développement de l'offre neuve peut être assuré par le secteur privé. Dans le Pays de Montbéliard, les élus souhaitent ainsi conditionner le développement d'une offre neuve HLM à la réduction de l'offre existante[95].

Les formes prises par la désindustrialisation et sa gestion par les politiques de crise économiques entraîne ainsi une crise de l'habitat spectaculaire par l'ampleur des logements sociaux vacants. Les acteurs locaux font l'analyse d'une situation de déclin durable et développent des stratégies d'adaptation du patrimoine locatif social.

1.3. Parc HLM dans les bassins industriels : spirale du déclin et stratégies d'adaptation

Les deux exemples de territoires industriels en crise présentés montrent ainsi la préoccupation des acteurs locaux pour les effets urbains et résidentiels de ces crises économiques. Celles-ci sont fréquemment analysées comme systémiques et révélatrices de difficultés durables. Face à ces situations de déclin, des stratégies d'adaptation sont mises en œuvre dès les années 1980 pour limiter ou anticiper la déstabilisation du parc HLM.

1.3.1. L'analyse d'une crise durable et la revendication de moyens d'action de décroissance planifiée

Au côté du devenir des cités ouvrières, les effets déstabilisateurs de cette crise sur le parc HLM font l'objet d'analyses de la part de chercheurs qui travaillent sur les effets urbains de la désindustrialisation comme J-P Bondue, G. Baudelle, P. Subra dans les bassins miniers

---

[94] P. Savel, 1998, *op. cit*., p. 102.

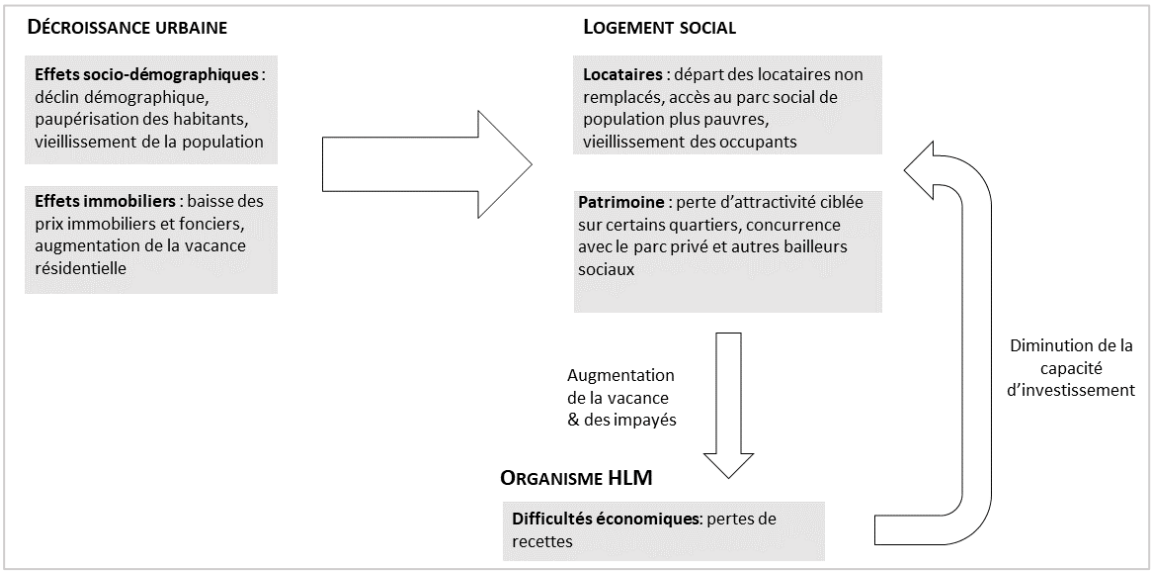
[95] D'après Caisse des dépôts et SCET, 1999, « Le regard des acteurs et quelques conditions pour l'action », *Plan de renouvellement urbain du Pays de Montbéliard*, p.12.

et sidérurgiques du Nord ou S. Ormaux sur le district de Sochaux-Montbéliard. De même, les services de l'Etat, la DATAR et les fédérations HLM font réaliser de nombreuses études sur ces situations. La Figure 3-4 résume les principaux effets identifiés par ces acteurs des crises économiques dans les agglomérations de tradition industrielle. Les acteurs mettent en évidence une crise économique aux effets sociaux et urbains durables. Les difficultés de ces grands secteurs industriels entraînent une diminution globale de l'emploi et plus encore des emplois les moins qualifiés. Selon les dispositifs d'amortissement des crises économiques mis en place, les effets démographiques et immobiliers sont perceptibles à plus ou moins long terme. A Sochaux-Montbéliard ou à Grande-Synthe, les effets paraissent très rapides avec les plans d'aides au départ volontaires destinés à la main-d'œuvre étrangère et le non-renouvellement des conventions d'une partie des logements HLM auparavant réservés par l'industrie dans le cadre du 1% Logement. En quelques années, le délaissement du parc HLM dédié à l'accueil des populations étrangères est perceptible. Les effets sont plus lents dans les bassins miniers du Nord et de la Lorraine où la gestion des chocs économiques entraîne davantage la précarisation de la population locale que son départ. Cependant, plus ou moins rapidement, des dynamiques démographiques et immobilières similaires sont constatées : déclin démographique principalement dû au solde migratoire négatif, augmentation de la vacance résidentielle dans l'habitat des classes populaires (cités ouvrières, parc HLM et habitat ancien de centre-ville). La relation entre cette crise économique, sociale et urbaine et la vacance dans le parc locatif social n'est donc pas automatique et dépend notamment de l'ampleur des pertes démographiques, de la nature des dispositifs d'aides aux populations et du fonctionnement local du marché du logement.

Les effets de la décroissance urbaine sont décrits comme particulièrement importants dans le parc locatif social par rapport à d'autres segments, en raison de sa spécialisation dans le logement des travailleurs à revenus modestes et de leurs familles. D'une part la fonction de transit qu'assurait le parc HLM se tarit. Si le parc HLM a toujours connu un fort taux de mobilité, le départ des ménages était auparavant compensé par de nouveaux arrivants. Dorénavant, ceux-ci sont à la fois moins nombreux à arriver dans ces agglomérations et nombre d'entre eux, aux qualifications plus élevées, se logent directement dans le parc privé, le logement social ne constituant plus une étape de leur parcours résidentiel. D'autre part, la perte d'habitants se doublerait d'une réorganisation des groupes sociaux dans l'agglomération au terme de laquelle de nombreux quartiers HLM seraient délaissés, ne logeant plus qu'une population aux revenus trop faibles pour se loger ailleurs. Ce processus est présenté comme un témoignage de la perte d'attractivité des grands ensembles, dont les effets seraient amplifiés localement par le déclin démographique et la faible tension immobilière. Les ressources des organismes HLM sont alors diminuées par la perte des loyers

et charges non perçus en raison de l'inoccupation ou de l'insolvabilité d'un peuplement précarisé. Les organismes HLM ne seraient plus en capacité financière de réhabiliter leur patrimoine pour en améliorer son attractivité ou dans les cas les plus critiques assurer la maintenance technique des logements. Ces processus s'entretiennent mutuellement dans un processus cumulatif de déclin.

Figure 3-4 : Les effets de la décroissance urbaine sur le logement social et ses opérateurs selon les analyses des années 1980 : l'instauration d'une spirale du déclin



Source : Élaboration personnelle, 2021

Face à ces situations de déclin déjà perceptibles dans les années 1970 et envisagées comme durables, des stratégies d'adaptation sont mises en œuvre dès les années 1980 pour limiter ou anticiper la déstabilisation du parc HLM. Ces stratégies d'adaptation présentent d'importantes similitudes avec les modèles contemporains de décroissance planifiée. Le « resserrement urbain » préconisé par la DATAR correspond ainsi à l'intégration dans la planification urbaine d'un déclin durable dont il faut limiter les effets sur le fonctionnement urbain par un repli organisé des activités et population restantes. La sélection des espaces qui perdent leur vocation urbaine (économique, résidentielle) fait l'objet de nombreuses critiques de la part des élus locaux du bassin minier et ne sera pas mise en œuvre telle quelle.

A l'instar des stratégies de décroissance planifiée mises en œuvre dans les villes allemandes dans les années 2000 (Bernt, 2009 ; Florentin, 2011 ; Radzimski, 2016), la démolition de logements, notamment du parc social, constitue l'un des leviers privilégiés d'adaptation du

parc immobilier à la décroissance urbaine. Dans les années 1980, ces pratiques de démolition sont en décalage avec des politiques nationales du logement qui privilégient la réhabilitation. Les stratégies menées dans les bassins miniers et de Sochaux-Montbéliard témoignent néanmoins d'une diversité de configurations locales qui dépasse l'opposition Etat central/acteurs locaux. Les démolitions, même après les premières réglementations de 1986 et 1988, demeurent un outil d'exception pour l'Etat qui ne l'autorise que pour les cas les plus critiques. Le géographe N. Lahimi montre comment le refus de l'Etat est motivé par la crainte d'une généralisation des démolitions en France (Lahmini, 2004, p. 45). Cependant, dans certaines configurations, ce sont aussi les organismes HLM qui s'opposent à la démolition. N. Lahimi présente ainsi le cas de Grande-Synthe où le bailleur refuse de démolir en anticipation des pertes financières liées à la diminution de son patrimoine. L'opposition peut aussi venir des élus, à l'exemple du Valenciennois, où les maires ont conditionné la démolition du parc HLM à sa reconstruction (Subra, 1996). Le partage des coûts de démolition joue un rôle déterminant dans l'engagement des programmes de démolition par les bailleurs. Il peut s'agir des exonérations décidées par l'Etat, de la participation financière des collectivités locales et souvent de subventions à l'opération du 1% Logement. Ces opérations de démolition s'inscrivent aussi dans une réflexion plus large sur la pérennité de l'usage locatif ou même résidentiel des logements. L'échec des réhabilitations généralistes incite les acteurs à rechercher d'autres fonctions à ces logements : conversion en locaux d'activités et résidences étudiantes, transformation des typologies de logement, accession à la propriété.

1.3.2. Désindustrialisation et décroissance urbaine en Normandie ?

Les terrains d'enquête – les aires urbaines du Havre et des villes ornaises d'Alençon, Flers, Argentan et L'Aigle – ne font pas partie des exemples cités par les anciens responsables des fédérations HLM comme des territoires emblématiques des difficultés des organismes HLM confrontés à des processus de déclin économique et démographique dans les années 1980. Ce décalage, pour les villes ornaises, s'explique par le caractère plus récent des processus de déclin économique et démographique. Les années 1980 marquent le début de la crise de l'emploi industriel avec les premières restructurations du groupe Moulinex, l'un des principaux employeurs de la région. Cependant, l'essentiel des pertes d'emplois ont lieu dans les années 1990 et au début des années 2000 avec l'arrêt progressif de l'activité de Moulinex et les pertes d'emplois dans la plasturgie, la métallurgie, le secteur automobile ou l'industrie textile (cf. Chapitre 6). De même, les premières pertes nettes de population s'observent plutôt à partir du recensement de population de 1990.

Au Havre, la décennie 1980 est néanmoins celle d'une crise structurelle avec les premières diminutions du nombre d'emplois et d'habitants mises en évidence par le recensement de population de 1982. Les travaux de l'agence d'urbanisme préparatoires à la politique de l'habitat en 1984 concluent ainsi à une « *crise urbaine* » du fait du *« ralentissement de l'économie et de la progression démographique* »[96]. S. Dubeaux (2017, p. 48) fait néanmoins le constat d'un déni du caractère durable de ce déclin par la collectivité locale et ses élus. Ceux-ci perçoivent ces difficultés comme temporaires avec un déclin démographique décrit « *à la fois comme concentr[é] au centre-ville et comme pouvant être enray[é]* ». L. Lévêque, dans sa thèse de 1988 sur la mobilité résidentielle et le logement social au Havre fournit quelques éclairages sur l'évolution du parc HLM à l'époque. Il décrit les années 1980 comme celles d'une « *prolétarisation* » du peuplement des grands ensembles avec le départ des ménages les plus aisés et leur remplacement par une population moins qualifiée ou sans emplois. Ces quartiers ne semblent toutefois pas perdre plus d'habitants que d'autres. L. Lévêque décrit plutôt la fin d'un processus de transfert des populations ouvrières du parc privé vers le parc social dans les décennies d'après-guerre au cours de la reconstruction de la ville. « *La réalisation des grandes opérations de logements sociaux sur les plateaux y a « aspiré » depuis une décennie les populations solvables recherchant un logement plus spacieux et confortabl*e » que dans le parc ancien épargné par les bombardements (Lévêque, 1988, p. 58). Dans la continuité de ses travaux, je fais l'hypothèse d'une grande progressivité des effets de la décroissance urbaine sur le parc social dans les années 1980. Il n'y a pas de chocs économiques brutaux entraînant un délaissement rapide du parc social comme à Sochaux-Montbéliard. De plus, industriels et élus soutiennent la piste du développement et la modernisation du port du Havre pour restaurer des emplois. D'autre part, la ville du Havre termine sa reconstruction durant les années 1970. Dans les années 1980, le parc social demeure le parc le plus confortable, par comparaison avec les logements du centre ancien, anciens et vétustes. Certaines évolutions qui jouent un rôle d'alerte pour les fédérations HLM comme la hausse incontrôlée de la vacance ou les revendications de démolitions de logements concerneraient plutôt à l'époque le parc privé ancien que le parc social.

Si les cas des bassins miniers et sidérurgiques du Nord et de la Lorraine, ainsi que celui de Sochaux-Montbéliard, montrent que la décroissance urbaine attire l'attention des acteurs locaux et font l'objet d'analyses précises des mécanismes de diffusion des crises économiques et sociales au secteur HLM dès la fin des années 1970, le cas du Havre montre

[96] AURH, 1984, E219, 36 ; cité par S. Dubeaux, 2017, p. 49

que le caractère structurel de ces crises n’est pas perçu partout. Il n’est pas non plus relayé en ces termes par les fédérations HLM.

2. La décroissance urbaine sur le plan national : un enjeu discret et non spécifique

Alors même que les difficultés des organismes HLM dans les territoires touchés par la première vague de désindustrialisation s'intensifient dans les années 1980, les effets démographiques et urbains induits localement par la perte de ces activités industrielles sont peu présents dans les discours publics des fédérations HLM. Si la dénonciation des effets de la crise économique est omniprésente dans le discours des dirigeants HLM de l'époque, il s'agit d'une dénonciation générale de la fragilisation du modèle HLM. Les territoires désindustrialisés ne font pas l'objet d'une mobilisation spécifique des fédérations HLM pour mettre à l'agenda des politiques publiques ce problème mais sont intégrés au problème émergent des grands ensembles HLM.

Pour reprendre les termes de Daniel Cefaï, la construction d'un problème s'effectue dans des cadres cognitifs qui ont cours dans « *un horizon d'interactions et d'interlocutions. Son existence se joue dans une dynamique de production et de réception de récits descriptifs et interprétatifs ainsi que de propositions de solution* » (Cefaï, 1996, p. 47). Le traitement du problème de la décroissance urbaine se construit par rapport aux autres enjeux qui mobilisent le secteur HLM. Cette relation est concurrentielle (Hilgartner et Bosk, 1988). En effet, les ressources des fédérations HLM pour interpeller les pouvoirs publics sont limitées, de même que les ressources des pouvoirs publics mobilisables pour les politiques nationales du logement. Le traitement de certains enjeux suppose le délaissement d'autres situations problématiques. La relation entre enjeux est aussi cognitive. La mise à l'agenda de certains enjeux et les justifications mobilisées déterminent aussi le traitement des enjeux non-prioritaires comme celui de la décroissance urbaine. Elles esquissent les solutions possibles, des justifications cohérentes et signifiantes dans un secteur donné.

Pour explorer l'appréhension de l'enjeu de décroissance urbaine par les fédérations nationales HLM, je m'appuie sur deux sources distinctes. La lecture des publications HLM de l'époque (Encadré 3-3) a permis de reconstituer le regard porté par les dirigeants HLM sur cet enjeu. Le croisement avec d'autres travaux de recherche descriptifs de l'agenda des fédérations HLM dans les années 1980 a permis d'analyser le traitement de cet enjeu non prioritaire en relation avec les enjeux dominants de l'époque (Demoulin, 2014 ; Gimat, 2017 ; Steinmetz, 2013 ; Zittoun, 2001).

Encadré 3-3 : La décroissance urbaine dans les publications de l'Union sociale pour l'habitat des années 1980

Les informations sur le traitement de la décroissance urbaine par le mouvement HLM dans les années 1980 ont été recherchées dans la revue professionnelle *Actualités HLM* publiée par l'Union sociale pour l'habitat (alors Union sociale des HLM) depuis 1948. Conçue comme un outil de communication au service du mouvement HLM, cette revue est diffusée auprès des organismes HLM, des élus et des institutions nationales en charge du logement. Chaque année, un numéro spécial est consacré au congrès de l'USH. Il comprend les résolutions adoptées, des extraits des principaux discours des dirigeants de l'USH et des ministres invités et des comptes-rendus des ateliers de travail. Le dépouillement exhaustif de ces numéros spéciaux a permis d'identifier les préoccupations affichées par l'Union dans ses congrès et leur mise en récit.

Pour les années 1985 et 1986 où les difficultés des organismes HLM des territoires marqués par la désindustrialisation sont directement mentionnées dans les débats des congrès HLM, j'ai aussi dépouillé des numéros de la revue mensuelle *H*. Également éditée par l'USH, cette revue présente des reportages plus approfondis sur les initiatives des organismes HLM et de l'USH.

Le mouvement HLM ne mobilise pas le terme de décroissance urbaine dans ses publications des années 1980, ni des termes relatifs à la tension du marché comme ceux de zones ou territoires détendus qui apparaissent plutôt à partir des années 2000. Pour identifier les discours relatifs à la décroissance urbaine, j'ai recherché les références aux lieux emblématiques du déclin urbain dans les années 1980 : bassins industriels affectés par les pertes d'emplois dans des secteurs d'activité en crise à l'échelle nationale (sidérurgie, mine, textile, automobile, chantier naval, etc.). Ce sont aussi les références aux différentes dimensions de la décroissance urbaine – économique, démographique, sociale – qui ont été scrutées à travers la recherche de mentions de processus localisés et cumulatifs de pertes d'emplois, de population ou de précarisation des ménages. Enfin, les différents effets des situations de crises économiques et sociales durables d'un territoire sur le parc HLM, mis en évidence dans les études de cas sur les bassins sidérurgiques du Nord et de Lorraine et à Sochaux-Montbéliard, ont également été recherchés : concurrence entre bailleurs, hausse continue de la vacance locative, inefficacité des programmes de réhabilitation des années 1970.

Dans les années 1980, la remise en cause du monopole des organismes HLM sur le logement des classes populaires concentre ainsi l'attention des fédérations HLM (Demoulin, 2014 ; Steinmetz, 2013 ; Zittoun, 2001). La décroissance urbaine apparaît comme un problème secondaire dont la médiatisation est peu cohérente avec celle d'une défense du modèle HLM. Elle met en évidence des territoires où la pérennité même du parc social peut être interrogée (2.1. . L'analyse des discours des dirigeants des fédérations HLM à l'époque montre comment les difficultés identifiées par les acteurs locaux perdent de leur spécificité sur plan national et apparaissent plutôt comme une illustration particulière de la crise des grands ensembles. Cette reformulation du problème en des termes non spécifiques permet à la fois de fournir des instruments d'action pour une gestion locale de la décroissance urbaine mais participe aussi à la condamnation de certaines solutions incompatibles avec le référentiel national, notamment le recours à la démolition (2.2.).

2.1. Agenda des fédérations HLM : négocier la remise en cause du secteur HLM

La réforme des politiques du logement des années 1970 entraîne d'importantes transformations pour le secteur HLM qui fait face à une diminution des aides à la pierre et à une redéfinition de ses missions. Les difficultés des organismes HLM en contexte de décroissance urbaine peuvent alors apparaître comme un problème secondaire qui se mobilisent pour justifier du maintien d'un secteur de logement public dans un contexte de libéralisation de nombreux secteurs économiques réglementés par l'État au cours des années 1980.

2.1.1. Modernisation, crise des grands ensembles et difficultés financières

Depuis le milieu des années 1970, le secteur HLM connaît d'importantes transformations qui apparaissent pour les dirigeants HLM comme autant de remises en cause du rôle historique des organismes HLM et de leur capacité à s'y adapter. Il ne s'agit pas de décrire l'ensemble de ces transformations, qui ont déjà fait l'objet d'analyses approfondies (Demoulin, 2014 ; Gimat, 2017 ; Steinmetz, 2013 ; Zittoun, 2001) mais plutôt de restituer l'appréhension de la décroissance urbaine par rapport aux principaux enjeux des politiques du logement de l'époque.

L'évolution est tout d'abord financière avec la diminution des aides à la production des logements sociaux décidée en 1977. C'est la poursuite d'un objectif de long terme des politiques publiques qui a visé à structurer un marché du logement après-guerre. Après une période de forte intervention publique, l'Etat se retire pour laisser davantage de place à une régulation de la production de logements par les mécanismes marchands d'ajustements de l'offre et de la demande (Coing et Topalov, 1995). Ce retrait se justifie également par le contexte de crise économique mondiale et la volonté de l'Etat de rediriger ses moyens financiers vers la politique industrielle pour adapter l'économie en crise (Butler et Noisette, 1983 ; Lefebvre *et al.*, 1992, p. 40). Ce retrait de l'aide à la production de logements s'appuie sur une redéfinition des missions des organismes HLM. Les organismes HLM sont incités à concentrer leurs moyens sur la gestion du parc existant et plus largement le cadre de vie des ménages logés. C'est aussi la cible des ménages logés qui est redéfinie. Alors que le logement social s'orientait après-guerre vers le logement des travailleurs et de leurs familles, les organismes HLM sont incités à privilégier le logement des ménages les plus modestes.

Ces transformations des politiques du logement s'appuient sur une critique des organismes HLM et de leur capacité à assurer les missions d'intérêt général qui leur sont confiées. D'une

part, dans le cadre du retour vers le marché du secteur du logement amorcé par le retrait de l'Etat, le maintien d'un statut particulier des organismes HLM, qui justifie un régime financier, réglementaire et fiscal différent des entreprises privées, fait débat. En 1979, la commission Valls, en charge d'alimenter la réflexion sur *« l'avenir et le rôle des H.L.M.* » à la suite de la réforme des aides au logement de 1977 remet ainsi en cause le statut spécifique des organismes HLM. Il s'agit d'accélérer l'ouverture du marché du logement en accordant les aides au logement en fonction des actions entreprises, indépendamment du statut de l'organisation impliquée. D'autre part, la capacité des organismes HLM à assurer les missions d'intérêt général qui leurs sont confiées est remise en cause par les rapports évaluatifs de la politique du logement. Ainsi, le rapport Eveno-Mora de 1975 sur l'amélioration de l'habitat, souligne la responsabilité du secteur HLM dans l'obsolescence du parc HLM, accélérée par des procédés constructifs privilégiant la quantité à la qualité et un entretien insuffisant du parc. Les critiques portent également sur l'exclusion des ménages les plus défavorisés du parc HLM. Les logements sont davantage occupés par des ménages de classes moyennes qui pourraient trouver à se loger dans le parc privé de bonne qualité.

L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 et la mise en place de la Politique de la Ville dissipent le risque d'une libéralisation complète du secteur HLM. Cependant, cette tendance se poursuit tout au long des années 1980 où de nombreux secteurs économiques réglementés sont progressivement libéralisés (Steinmetz, 2013, p. 344). Plus généralement, ces critiques du secteur HLM constituent l'arrière-plan des débats sur les politiques du logement des années 1980. Elles s'inscrivent dans un débat récurrent sur le rôle du logement social dans une économie libérale qui oppose les défenseurs d'une conception « universaliste » du logement social aux promoteurs d'une conception « libérale » (Zittoun, 2001). Elles participent aussi de la construction d'une image d'incompétence des organismes HLM qui préoccupent les dirigeants HLM et qu'ils s'attachent à défaire tout au long des années 1980 (Demoulin, 2014, p. 64-66).

A travers l'analyse des discours des dirigeants du secteur HLM à l'occasion des congrès annuels de l'USH, Jeanne Demoulin montre comment la nécessité de justifier l'utilité des organismes imprègne les positions publiques des fédérations HLM au cours des années 1980 (Demoulin, 2014, p. 60). Celles-ci mettent en avant la nécessité de s'adapter au nouveau cadre des politiques du logement et promeuvent de nouvelles manières de fonctionner auprès de leurs adhérents. La mise en avant de la capacité du mouvement HLM à se moderniser participe d'une justification de l'efficacité économique et de l'utilité sociale des organismes

HLM. Elles encouragent ainsi leurs adhérents à « *faire preuve de leur utilité sociale* »[97] et font de l'efficacité économique « *une condition nécessaire au caractère social d'une politique de l'habitat* »[98]. Ces préconisations s'accompagnent d'un travail de communication pour changer les représentations collectives sur le logement social. Il s'agit de mettre en avant la qualité de vie offerte par le logement social et les capacités d'innovations des organismes HLM.

Avec la nécessaire modernisation du secteur HLM, deux sujets occupent l'agenda des fédérations HLM dans les années 1980 : la crise des grands ensembles (Tellier, 2007) et la dégradation des capacités financières des organismes HLM (Gimat, 2017). Ces problèmes déjà prégnants au cours des années 1970 sont accentués sous les effets conjugués des crises économiques et des premiers effets des réformes des politiques du logement.

2.1.2. Décroissance urbaine : une reconnaissance limitée des difficultés des organismes HLM dans les « bassins d'emplois touchés par la crise »[99]

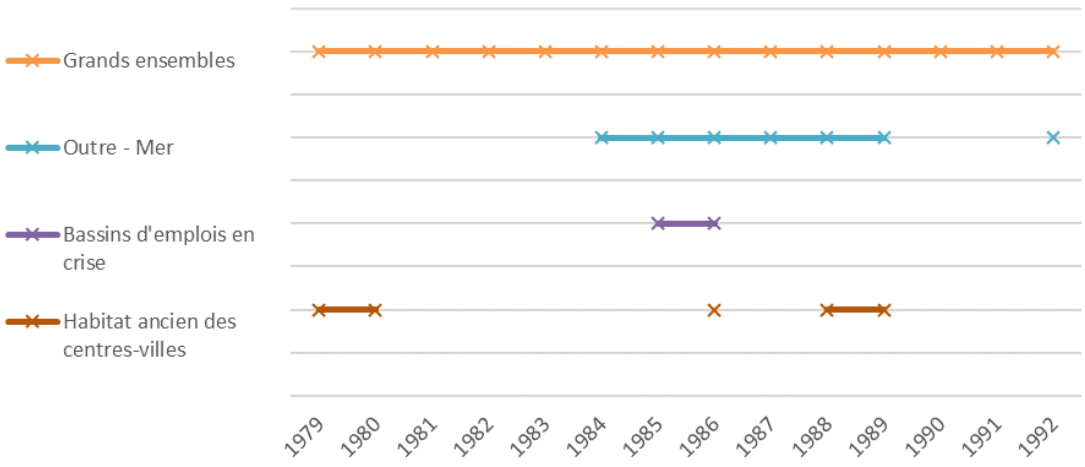
Par comparaison avec ces différents thèmes omniprésents, les références à l'enjeu de décroissance urbaine sont discrètes et indirectes dans les discours publics des dirigeants de l'USH. Le recensement des catégories spatiales mobilisées par les dirigeants de l'USH au cours des congrès HLM entre 1979 et 1992 fait ainsi apparaître deux figures récurrentes : les quartiers d'habitat social des grandes agglomérations tout au long de la période et l'Outre-Mer à la suite des premières lois sur la décentralisation (cf. Figure 3-5). Pour ces territoires, les fédérations nationales demandent l'adaptation des politiques du logement et notamment le renforcement des aides financières de l'Etat. A l'inverse, les territoires en décroissance urbaine n'apparaissent pas comme une catégorie spatiale singulière dont la spécificité légitimerait la revendication de moyens spécifiques auprès de l'Etat. Leur spécificité est toutefois décrite sous l'angle des territoires connaissant d'importantes difficultés économiques en 1985 et 1986. A ces congrès, l'obtention d'aides publiques pour accompagner les familles de ces territoires et les organismes HLM qui les logent figure parmi les résolutions annuelles prises par l'USH. Ces résolutions concernent les sujets définis comme prioritaires pour les adhérents au terme du congrès annuel de l'USH. La fédération s'engage à les soutenir auprès des acteurs institutionnels des politiques du logement.

---

[97] USH, 1985, *Rapport du Comité Directeur*, 46e Congrès HLM, Nancy, 10-13 mai 1985, d'après Demoulin, 2014, p.61.
[98] USH, 1984, *Motion*, 45e Congrès HLM, Montpellier, 25-28 mai 1984, d'après Demoulin, 2014, p.64.
[99] USH, 1985, Motion du congrès annuel de Nancy « *Moderniser pour mieux servir* ».

En 1985, une résolution porte sur les « *bassins d'emplois touchés par la crise* »[100] pour lesquels la mise en place d'un groupe de travail avec le Ministère du logement est demandée. Celui-ci aura en charge d'étudier la mise en place d'aides spécifiques aux familles et aux organismes HLM de ces territoires. Cette préoccupation est réaffirmée l'année suivante dans les résolutions adoptées avec la demande « *pour les zones en difficulté économique* »[101] d'une action publique supplémentaire, « *au-delà des mesures d'ordre général préconisées* »[102]. L'USH revendique la mise en place d'aides à la mobilité des ménages et de moyens financiers pour atténuer les pertes de recettes causées par la vacance. Leur mise en œuvre ne fait toutefois pas l'objet d'un suivi régulier par la presse HLM. La fédération USH ne recourt pas non plus à son répertoire d'actions habituel : absence de séminaires professionnels sur le sujet, pas de diffusion d'études sur le sujet, etc. Les comptes-rendus dans la *revue HLM* des négociations avec le Ministère dans le cadre de commissions administratives ou de travaux préparatoires à des réformes ne mentionnent pas non plus cet enjeu.

Figure 3-5 : Catégories spatiales mobilisées par les dirigeants de l'Union sociale pour l'habitat aux congrès annuels, entre 1979 et 1992



Source : Comptes-rendus des congrès annuels de l'USH par Actualités HLM, 1979 – 1992

Ces quatre catégories spatiales, « grands ensembles », « Outre-Mer », « bassins d'emplois en crise » et « habitat ancien des centres-villes » regroupent les différentes références aux territoires utilisées par les dirigeants de l'Union sociale pour l'habitat au cours de leurs discours aux congrès annuels de l'USH ou citées dans les résolutions adoptées par les congressistes. La catégorie Grands ensembles rassemble une diversité d'expressions relatives au problème des quartiers d'habitat social des grandes agglomérations qui évoluent au cours de la période : « grands ensembles », « quartiers d'habitat social », « quartiers

[100] Ibid.
[101] USH, 1986, Motion du congrès annuel de Cannes « *Aspects financiers de l'activité des organismes HLM : gérer, bâtir, prêter* ».
[102] Idem.

d'habitat périphérique », « quartiers DSQ », « quartiers en crise » ; « banlieues », « banlieues en crise ». L'expression de « grands ensembles » très utilisée en début de période reprend ainsi les termes utilisés par l'Etat dans la critique de ces quartiers constitués quasi-exclusivement de logements sociaux collectifs bâtis en périphérie des centres-villes durant les 30 Glorieuses. Elle est progressivement remplacée par la notion de « quartiers » utilisée dans les travaux de la Commission sur l'Habitat et le Cadre de vie du VIIIème plan, qui pilote les expérimentations Habitat Vie Sociale puis Développement Social des Quartiers.

Comme l'ont relevé de nombreux auteurs, le processus de mise à l'agenda d'un problème dépend de son adéquation avec les valeurs dominantes du secteur (Kingdon et Stano, 1984 ; Neveu, 2015 ; Zittoun, 2013). Or, les difficultés soulevées par le contexte de décroissance urbaine apparaissent en tension avec le discours des fédérations HLM tourné vers la revalorisation du rôle des organismes HLM. Relayer le constat d'un déclin durable de ces territoires et les revendications corrélées du financement de la démolition de l'offre de logements sociaux excédentaires paraît en décalage avec l'affirmation de l'utilité sociale et de l'efficacité économique des organismes HLM.

Le traitement médiatique des organismes HLM semble relever de cet équilibre avec la minimisation des dimensions les plus problématiques du déclin et la valorisation des innovations dont font preuve les organismes HLM pour gérer les difficultés liées à ce contexte. C'est ainsi le cas pour le traitement des difficultés des organismes HLM lorrains par la revue H. Cette région est en effet régulièrement prise par les dirigeants HLM pour exemple des effets délétères des crises économiques et sociales sur les organismes HLM. La revue H consacre même un numéro spécial à la Lorraine en 1985 à l'occasion de la tenue du congrès annuel à Nancy. La crise économique est abondamment abordée à travers des articles sur l'effondrement de la filière acier, le déclin des mines, les effets des pertes d'activités sur le dépeuplement de la région, les moyens déployés par l'Etat pour gérer cette crise ainsi qu'une revue des projets les plus ambitieux de reconversion (parc des schtroumpfs à Hagondange, parc technologique de Nancy-Brabois). A l'inverse, les effets sur le marché du logement et plus spécifiquement le parc social ne font pas l'objet d'articles spécifiques. Un seul lien direct est établi entre la crise économique et le logement social à la fin d'un article sur les effets démographiques de la crise : « *Les offices d'HLM sont eux-mêmes aux prises avec de nombreux impayés et s'interrogent sur la politique à suivre* »[103].

Des organismes HLM, ce sont les capacités d'innovations qui sont mises en avant. L'interview du député-maire de Nancy, André Rossinot, insiste ainsi sur la participation des organismes HLM à la « reconquête de la ville-centre » à travers des opérations d'acquisition-

[103] USH, 1985, « Dossier spécial Lorraine », *Revue H*, 15 mai 1985, n°107

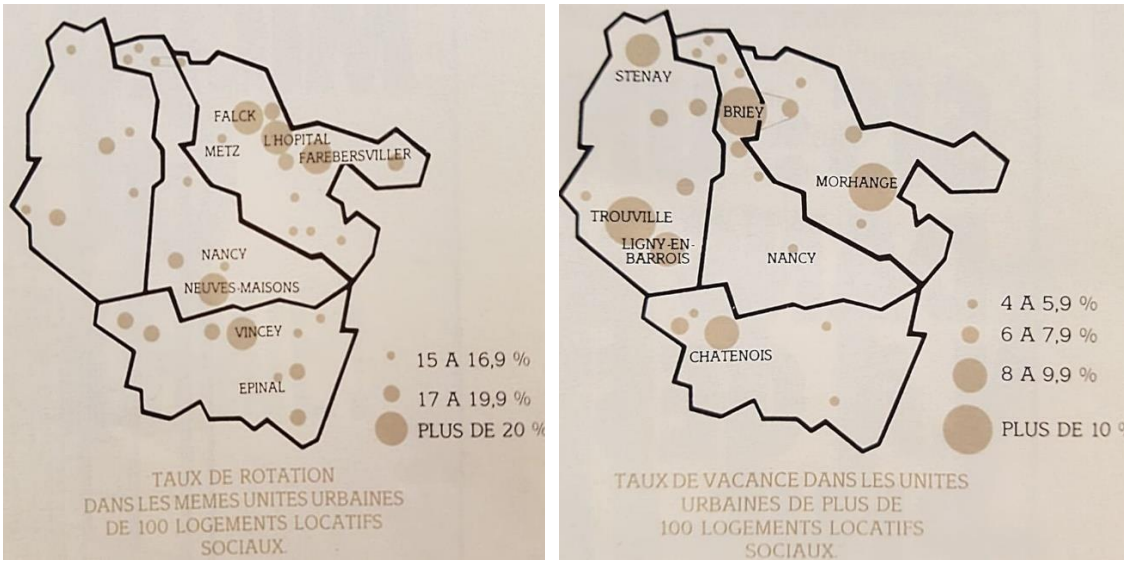
amélioration et de recyclage foncier. De même, Pierre Lhuillier, président de l'association régionale des bailleurs lorrains et directeur général de l'Opac des Vosges, met en avant l'avant-gardisme des bailleurs sociaux, déterminant pour faire évoluer les politiques de l'habitat. Il cite ainsi comme succès la constitution d'un fonds de garantie chômage pour aider les accédants à la propriété en difficulté et la promotion d'une filière bois pour la construction. Pierre Lhuillier revendique explicitement ce discours sélectif, centré sur la plus-value des organismes HLM pour gérer la désindustrialisation de la région :

> *« [Les organismes HLM] ont à se situer comme « offreurs », moins que comme « demandeurs », certains diraient « quémandeurs ». Dans une région confrontée à un problème aigu de conversion (…) le Mouvement HLM apporte sa contribution au redéveloppement industriel, à la recomposition du territoire régional comme à la solution de situations sociales particulièrement délicates »* [104]

Ainsi, les différents effets de la crise pour les organismes HLM sont très peu évoqués, de même que les revendications des organismes HLM pour gérer cette crise. Une revue des projets innovants menés dans l'Est présente les premiers programmes de restructuration de quartiers dans le bassin houiller sans évoquer le contexte de crise qui a amené les opérateurs à ces choix patrimoniaux. De même, l'interview de Pierre Lhuillier est illustrée par une carte des taux de vacance et de mobilité dans le parc HLM (Figure 3-6) qui ne fait l'objet d'aucun commentaire malgré des taux particulièrement élevés pour l'époque.

[104] Pierre Lhuillier, directeur de l'association régionale des organismes HLM de Lorraine, d'après *Revue H*, 1985, dossier spécial Lorraine, n°107

Figure 3-6 : Une illustration discrète du problème : carte des taux de vacance et rotation du parc social lorrain



Sources : Revue H, 1985, Dossier spécial Lorraine, n°107

2.2. Déspécialiser : la décroissance urbaine, un cas extrême des problèmes du secteur HLM

Les difficultés des bailleurs sociaux en contexte de décroissance urbaine ainsi que leurs revendications ne sont toutefois pas absentes des discours des dirigeants des organismes HLM. Les difficultés ne sont pas décrites comme des conséquences d'un déclin durable, multidimensionnel et localisé tel qu'il peut être présenté par les acteurs locaux dans le cas des bassins miniers et sidérurgiques du Nord et de l'Est ou du district urbain de Montbéliard. Elles apparaissent plutôt comme la déclinaison spécifique des problèmes généraux qui mobilisent les fédérations HLM : aider les organismes HLM en difficultés financières, limiter la vacance, lutter contre la dégradation des grands ensembles.

2.2.1. Dégradation des capacités financières des organismes HLM et vacance : des préoccupations nationales

Depuis la fin des années 1970, de nombreux organismes HLM connaissent des difficultés financières qui s'expliquent pour partie par les crises économiques successives mais aussi par la réforme du système de financement de logement social en 1977. De façon

schématique, la situation financière d'un organisme HLM dépend de deux paramètres : les loyers, qui constituent la recette principale, et la dette, contractée pour financer la construction et la réhabilitation des logements sociaux, qui représente la dépense la plus importante. Pour toute opération immobilière, les organismes HLM recherchent à long terme un équilibre entre recettes et dépenses. Les loyers pratiqués durant la période de l'emprunt doivent permettre de rembourser le prêt obtenu. Si le montant des loyers collectés devient supérieur au montant des annuités de remboursement des emprunts, les organismes HLM sont en situation bénéficiaire et ces bénéfices alimentent leurs réserves financières. Si le montant des loyers est insuffisant ou si des travaux supplémentaires ou des taxes imprévues s'ajoutent, l'opération est déficitaire et les organismes HLM doivent puiser dans leurs réserves financières pour rembourser l'emprunt.

Cependant, les recettes tirées des loyers sont fragilisées par la crise économique. D'une part, le blocage des loyers est utilisé à plusieurs reprises entre 1974 et 1986 par le gouvernement pour limiter les effets de la crise pour les ménages et réduire l'inflation (Gimat, 2017, p. 149). L'augmentation régulière des loyers, prévue pour équilibrer à terme l'opération, ne peut avoir lieu. D'autre part, les organismes HLM commencent à remettre en cause la soutenabilité des politiques dites sociales pratiquées par nombre d'entre eux qui consistaient à adopter une relative tolérance vis-à-vis des impayés de loyers ou de charges plutôt que d'expulser les ménages impécunieux. La hausse massive des impayés et de la vacance, mais aussi plus globalement le renforcement des difficultés financières des organismes HLM rendent cette politique sociale plus difficilement supportable pour l'organisme HLM. Le président de l'USH Albert Denvers résume ainsi la situation : « *Vous savez que nous n'expulsons pas ces innombrables familles en détresse. Vous savez qu'il en résulte de non-paiements. (…) Face à de telles situations, on ne peut régler les effets de la crise sur le dos du logement social* »[105].

De même, le coût de la dette augmente dans cette période, sous les effets conjugués des réformes antérieures du système de financement et des crises économiques (Gimat, 2017, p. 148). La réforme des aides à la pierre de 1977 entraîne une diminution des subventions et une forte dégradation des conditions de prêt. En contrepartie, et parce qu'il est attendu que les logements construits soient de meilleure qualité, les organismes HLM sont autorisés à pratiquer des loyers plus élevés. Cependant ce modèle conçu dans une ère de croissance économique généralisée se révèle inadapté aux périodes de stagnation et récession. Les organismes HLM rencontrent des difficultés à louer certains de ces logements. Plus encore, ce modèle repose sur des prévisions d'inflation élevées, de l'ordre de 8% dans le rapport de

[105] Discours de conclusion du président de l'USH Albert Denvers, 1980, 40ème congrès de l'USH à Marseille.

la commission Barre, qui vont apparaître très supérieures à l'inflation réelle des années 1980. Les taux d'intérêt des prêts sont alors supérieurs à l'inflation, ce qui entraîne des remboursements élevés de la part des organismes HLM. L'activité d'aide à l'accession à la propriété des ménages modestes est également compromise par la crise. Le recours au prêt d'accession à la propriété (PAP) s'effondre au milieu des années 1980 alors qu'il était très utilisé dans les années de forte inflation et pendant les premières années de récession, où le pari d'un retour rapide à la croissance restait de mise avec la perspective d'une hausse généralisée des revenus. Les logements invendus demeurent à la charge des organismes HLM ayant mené ces opérations, pesant lourdement sur leurs bilans financiers (Steinmetz, 2013, p. 283-286).

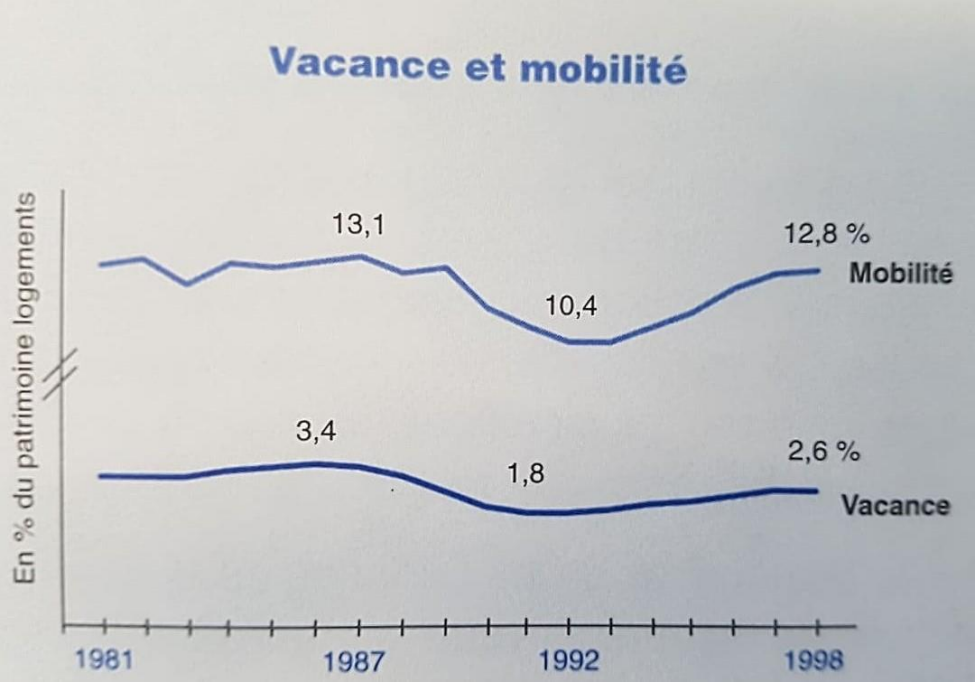
La conjonction d'une crise économique durable et de réformes structurelles du financement HLM contraint ainsi les organismes HLM à puiser dans leurs réserves financières. Déjà peu importantes en raison d'un modèle économique fondé sur le recourt à l'emprunt, celles-ci baissent drastiquement. Ainsi, des organismes HLM très divers connaissent d'importantes difficultés financières. Il peut s'agir d'organismes HLM lourdement endettés par la construction de logements depuis 1977, de coopératives HLM et SA HLM spécialisées dans l'accession à la propriété, de bailleurs affectés par la paupérisation de leurs locataires ou la perte massive de locataires. La situation des organismes HLM des territoires en décroissance urbaine s'inscrit ainsi dans une tendance plus générale de dégradation des capacités financières des opérateurs. Les fédérations HLM sont ainsi mobilisées depuis la fin des années 1970 pour demander un accompagnement par l'Etat des organismes HLM les plus en difficulté, à travers des mesures ponctuelles d'aides à la trésorerie ou d'allègement de dette mais aussi par des réformes structurelles du financement du logement social.

La lutte contre la vacance concentre spécifiquement l'attention du Ministère et des fédérations HLM. Le parc HLM connaît en effet un taux de vacance globale historiquement élevé dans les années 1980, de l'ordre de 3% pour les entreprises sociales de l'habitat (Figure 3-7). Cette vacance émergente à la fin des années 1970 est présentée par les auteurs du rapport Eveno-Mora comme une vacance de désaffection, corolaire de la vétusté et du mauvais entretien du patrimoine[106]. En conséquence le Ministère plaide pour une évolution de la gestion du patrimoine par les bailleurs pour résorber une partie de la vacance à travers l'amélioration de l'entretien technique mais aussi le développement d'une relation de service aux usagers. Afin de contenir la vacance, le Ministère incite notamment à un suivi financier

[106] S. Nora, B. Eveno, 1976, *op. cit.*

plus rigoureux des organismes HLM et à l'évaluation plus systématique de la qualité des relations bailleur-locataire.

Figure 3-7 : Taux annuels de vacance globale et de mobilité des ESH



Source : Fédération des ESH, 1999, p.3

Je n'ai pas trouvé de données permettant une analyse territorialisée de la vacance HLM de l'époque. Ce graphique montre néanmoins la décennie 1980 comme une période de vacance historiquement élevée pour les Entreprises sociales de l'habitat, avec jusqu'à 3,4% des logements vacants en 1985/1986. Le taux de vacance était vraisemblablement légèrement inférieur pour le patrimoine des Offices publics de l'habitat, dont les attributions sont moins dépendantes de groupes industriels contributeurs du 1% Logement et de leur situation économique. L'enquête logement de l'Insee de 1977 qui fait la première mention du développement de la vacance dans le parc HLM pointe un taux de vacance de 2,6%, très en-deçà des taux de 8 à 9% de logements vacants sur l'ensemble des résidences principales[107].

En contrepartie d'un suivi financier des organismes HLM, les fédérations HLM appuient la pérennisation de programmes d'accompagnement par la Caisse de prêts aux HLM (CPHLM) visant à lutter contre la vacance. Ainsi l'accord-cadre entre l'Union des HLM et le Ministère de 1982 insère la mise en place des dispositifs d'aides aux organismes HLM dans un engagement global de l'Etat pour limiter la vacance. La diminution de la vacance s'affirme ainsi comme un objectif des politiques du logement qui ne relève pas de la seule responsabilité

[107] Recensement Insee de 1977 cité par S. Arditi-Harburger, 1982, « Rien ne sert de démolir ? », *Actualités Habitat* n°70, p. 28.

des organismes HLM. L'Etat s'engage à « *lever les obstacles réglementaires* »[108], notamment pour faciliter les changements d'usage mais aussi à traiter rapidement et au cas par cas les situations des organismes HLM les plus préoccupantes. Localement, les services de l'Etat s'engagent à ce que « *la programmation locale des crédits au logement et la politique d'attribution évitent l'apparition ou l'augmentation de logements vacants* »[109]. En 1985, des plans partenariaux de résorption de la vacance sont mis en place, entre la CPHLM, les collectivités locales et les organismes HLM concernés. En contrepartie d'aides financières, les organismes HLM s'engagent sur des objectifs de diminution des impayés et des travaux d'entretien et d'amélioration du parc existant. Ces missions sont ensuite reprises par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), en partenariat avec les fédérations HLM, avec la mise en place de protocole de redressement des organismes HLM en difficulté. Un éventail d'actions patrimoniales et de gestion locative sont développées pour anticiper et réduire la vacance des organismes HLM concernés.

2.2.2. La décroissance urbaine, une configuration particulière de la « crise des grands ensembles »[110] ?

Depuis les années 1970, le devenir de nombreux quartiers d'habitat social inquiète les bailleurs sociaux et plus largement les pouvoirs publics. Les difficultés des cités périphériques des agglomérations en décroissance urbaine s'inscrivent ainsi dans une remise en cause plus générale de ces formes architecturales d'un point de vue économique, social et urbain. Le problème des grands ensembles[111] a été abondamment décrit par les travaux de sociologie et d'histoire urbaine (Butler et Noisette, 1983 ; Driant, 2015a ; Fourcaut et Voldman, 2013 ; Lefebvre *et al.*, 1992 ; Tellier, 2007 ; Tissot, 2007). Construits rapidement dans le cadre des procédures de zones à urbaniser en priorité (ZUP), un certain nombre de grands ensembles manquent de commerces, de services et d'équipements collectifs tandis que l'accès au centre urbain n'a pas toujours été anticipé (desserte en transports collectifs, accès piéton). C'est aussi la qualité des logements qui apparaît insuffisante avec d'importants problèmes thermiques et phoniques. Le manque d'entretien du patrimoine participe

---

[108] Roger Quilliot, ministre de l'urbanisme et du logement, 1982, discours de clôture du 43ème congrès annuel de l'USH, Nantes.

[109] USH et Ministère de l'équipement, *Accord-cadre entre l'Union des HLM et l'Etat* signé le 19 avril 1982.

[110] Tellier, T., 2007. *Le temps des HLM 1945-1975*, p.163.

[111] Décrit par sa forme urbaine, ce terme désigne des ensembles de logements collectifs de plusieurs centaines ou milliers de logements construits à la même période selon un plan d'ensemble (Mengin, 1999). Il s'agit principalement de quartiers d'habitat social construits en périphérie des centres urbains dans les années 1950 et 1960.

également à la dégradation rapide des grands ensembles. Le problème des grands ensembles n'est toutefois pas seulement patrimonial, il est aussi social. Des processus ségrégatifs participent à regrouper des populations défavorisées et d'origine étrangère dans ces quartiers. P. Zittoun relève ainsi que la « concentration sociale » est considérée comme l'une des causes des problèmes de ces quartiers (Zittoun, 2001, p. 174). Ces difficultés participent à la dégradation de l'image des grands ensembles, accentuée par un traitement médiatique qui associe les actes de vandalisme commis dans ces quartiers aux symptômes d'un malaise plus général des grands ensembles (Tissot, 2007).

Les années 1980 marquent un approfondissement des difficultés sociales et urbaines de ces quartiers malgré l'expérimentation de premiers dispositifs de la politique de la ville. Le modèle de croissance généralisée qui sous-tendait les politiques du logement se grippe avec les crises économiques. En conséquence, les mobilités résidentielles au sein du parc social se grippent aussi. Les ménages les plus précaires demeurent captifs du parc social et de ses bas loyers. La réforme des aides au logement de 1977 soutient le recentrage de l'action des organismes HLM vers le logement des ménages les plus précaires. La paupérisation du peuplement des quartiers HLM est rapide avec une augmentation de 250% de la part des ménages à faibles revenus entre 1970 et 1985[112]. Parallèlement, les difficultés financières des organismes HLM limitent leurs capacités à entretenir leur patrimoine et la dégradation technique de nombreux ensembles immobiliers se poursuit.

Tout au long des années 1980, le problème des grands ensembles demeure ainsi une préoccupation partagée des acteurs des politiques du logement. Les archives HLM mettent en évidence la récurrence de ce problème dans les congrès annuels du mouvement et le consensus entre fédérations HLM et gouvernement pour faire de ce problème une priorité des politiques du logement.

Cette « crise des grands ensembles » est présentée dans des termes similaires à ceux de la décroissance urbaine mais à l'échelle d'un quartier. Il s'agit d'un processus cumulatif d'affaiblissement d'un quartier dans un contexte de redistribution des groupes sociaux à l'échelle d'une agglomération. Les fédérations HLM décrivent ainsi une obsolescence accélérée de ces formes urbaines, qui mêle « *problème technique et [un problème] de vécu social* »[113]. Elles mettent en avant les difficultés financières pour l'organisme HLM

[112] Union sociale pour l'habitat, 1987, Rapport introductif du directeur général Roland Pignol, 48ème congrès HLM, Grenoble.

[113] Union sociale pour l'habitat, 1979, résumé des travaux préparatoires à la commission sur l'habitat et le cadre de vie du VIIIème plan, *Actualités HLM*, n°190.

engendrées par la perte d'attractivité de ces quartiers et leur spécialisation dans le logement des plus démunis. D'une part, les recettes diminuent avec la hausse des impayés de loyer et des logements inoccupés. D'autre part, enrayer cette dégradation physique et symbolique suppose des moyens financiers conséquents. Il s'agit d'entretenir le patrimoine existant mais aussi de résorber d'importants défauts de conception et plus globalement d'améliorer le patrimoine et son environnement. En l'absence de moyens, la perte d'attractivité du quartier se poursuit et entre « *dans un cycle infernal où la détérioration du service rendu appelle à la détérioration économique* »[114].

Dans ce contexte de mise en problème des grands ensembles, les difficultés des quartiers HLM dans les territoires en décroissance font figure de cas particulier de ce problème général. Les organismes HLM des territoires en décroissance urbaine sont ainsi très présents dans les différentes revues de projet sur la réhabilitation, notamment dans le cadre des premiers programmes de la politique de la ville (Habitat Vie Sociale puis Développement Social des Quartiers). Ces organismes HLM sont même fréquemment donnés en exemple pour leur capacité d'innovation et leurs savoir-faire en matière de renouvellement urbain dans les revues de projet publiées par *Actualités HLM*. Les organismes HLM implantés dans des territoires marqués par des processus de décroissance urbaine constituent par exemple les principaux intervenants de la journée de formation professionnelle sur la réhabilitation organisée conjointement par les services de l'Union sociale pour l'habitat et la direction de la construction le 15 décembre 1988. L'Opac de Metz présente sa méthode d'analyse des besoins en logement sur le marché local tandis que la Société anonyme de Franche-Comté (SAFC) expose sa méthode de prospection des candidats, nécessaire « *pour un organisme situé dans une région en crise* »[115].

Cette interprétation de la décroissance urbaine comme déclinaison particulière du problème générique des grands ensembles est partagée par les services du Ministère. « *La situation la plus délicate est celle des agglomérations qui subissent conjointement une détente du marché du logement, une récession économique et la stagnation démographique* »[116] expose S. Harditi-Harburger, chargée de mission à la Direction de la Construction, dans une typologie des difficultés des grands ensembles. Le rapport du service technique de l'urbanisme du Ministère de l'Equipement et du logement en 1988[117] reprend ce constat d'une récession

---

[114] Union sociale pour l'habitat, 1984, Discours d'introduction du président Albert Denvers, 45ème congrès HLM, Montpellier.
[115] Union sociale pour l'habitat, 1988, « Maîtriser les différentes étapes de la réhabilitation », *Actualités HLM*, n°408.
[116] Idem., p. 29.
[117] Ministère de l'équipement et du logement, 1988, *Logements : démolition pour quoi faire ?* 66 p.

économique et immobilière comme facteur aggravant des difficultés des grands ensembles. Selon ce rapport, la récession économique constitue un facteur spécifique de crise du parc HLM avec des effets immédiats : des fermetures d'entreprise, des réductions d'emplois, mais aussi des effets sur la demande de logements de proximité et la demande de logements sociaux (migration, baisse de revenus). C'est aussi un facteur commun à l'ensemble des quartiers d'habitat social puisque « *aucune région, aucune agglomération n'est à l'abri de ces phénomènes de dévalorisation. L'inadaptation n'est pas conjoncturelle mais tendancielle ; elle ne touche pas les seules zones de crise économique - même si celles-ci sont les premières et les plus gravement touchées - mais toutes les zones qui ont connu une forte poussée du logement social dans les années 1960* »[118]. La faiblesse des perspectives de développement économique ou la persistance d'une vacance élevée constituent des arguments pour justifier la démolition de logements sociaux. Plus généralement, la légitimation de la démolition correspond à des situations extrêmes de dégradation des grands ensembles, parmi lesquels les marchés en décroissance urbaine semblent inclus.

2.3. De nouveaux instruments pour gérer localement la décroissance urbaine

Ainsi, les fédérations HLM ne se mobilisent pas directement sur cet enjeu de décroissance urbaine. Néanmoins les mobilisations sur d'autres sujets comme l'accompagnement financier des organismes HLM ou la gestion de la « crise des grands ensembles » participent à une évolution des politiques du logement qui fournit des instruments supplémentaires pour gérer localement la décroissance urbaine. La Figure 3-8 retrace ainsi les principales évolutions des politiques du logement depuis la réforme de 1977 qui contribuent à élargir la palette d'actions des acteurs.

Dans la continuité des réformes des années 1970, la priorité à l'amélioration du parc existant est confirmée tout au long des années 1980. En complément de la pérennisation des aides à la réhabilitation, l'évolution de la réglementation fournit de nouvelles possibilités pour diminuer le nombre de logements sociaux : changement d'usage qui permet de transformer les logements sociaux en locaux associatifs ou locaux d'activité, facilitation des conditions de vente du parc social aux ménages et collectivités locales, autorisation de démolition des logements sociaux, regroupement et division de logements pour adapter les typologies de logements.

---

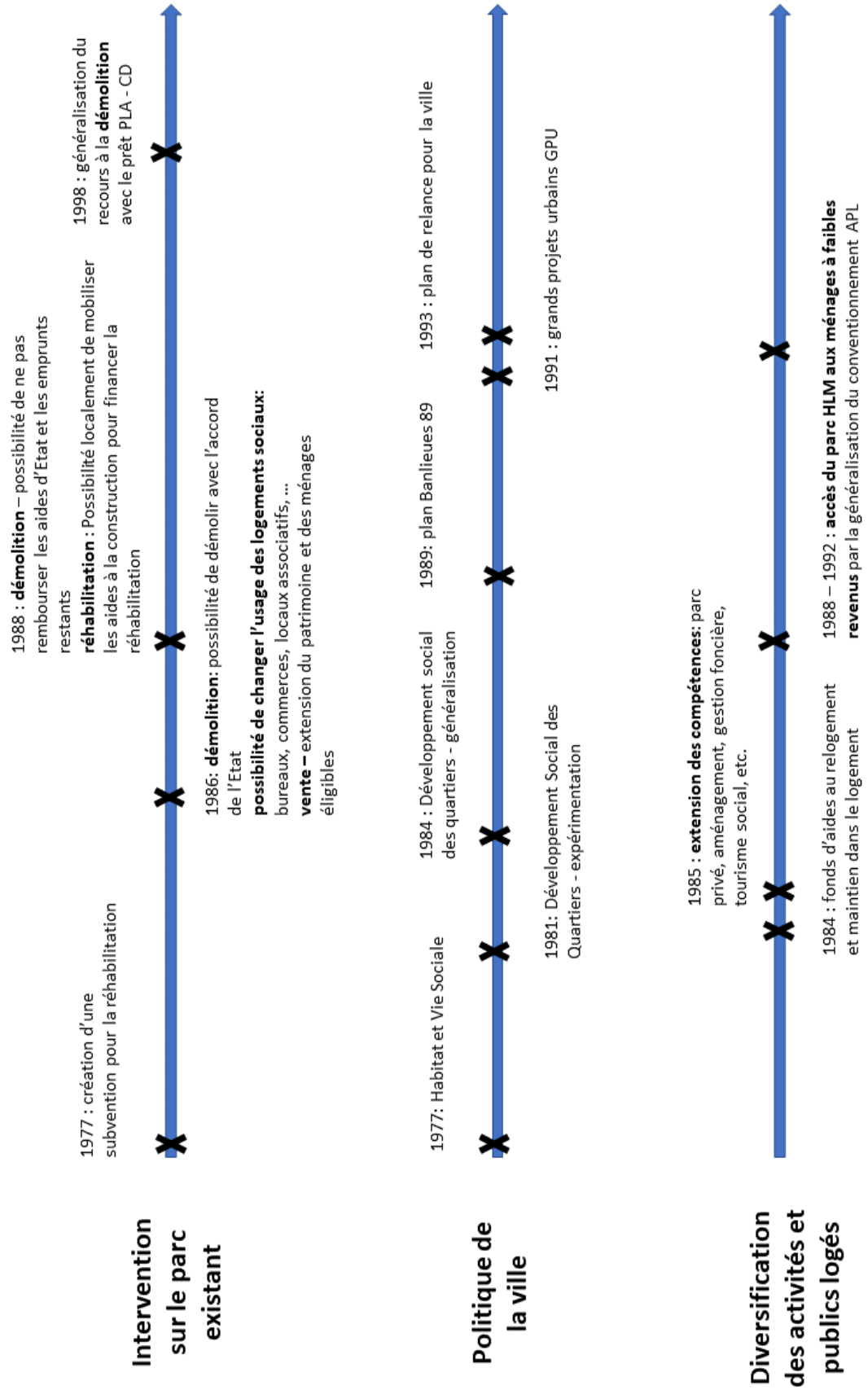
[118] Idem., p. 6.

Ces nouvelles possibilités sont tout d'abord expérimentées dans le cadre des premiers programmes d'une politique de la ville qui se structure pour traiter les difficultés des grands ensembles. La participation à ces programmes procure à la fois des moyens financiers supplémentaires, des possibilités d'expérimentation et l'ambition de mener des actions coordonnées sur le bâti, l'environnement urbain et les problèmes sociaux. Ces programmes ne ciblent pas spécifiquement les régions industrielles en conversion mais l'ensemble des quartiers qui présentent des « *signes de dégradation et de pauvreté sociale et culturelle* »[119]. L'absence de critères de sélection standardisés[120] et la forte mobilisation des organismes HLM et élus locaux favorisent toutefois la sélection de nombreux quartiers dans ces régions industrielles en crise. Ainsi, la procédure HVS ciblait explicitement à ses débuts, cinquante quartiers de grands ensembles de construction récente situés dans des agglomérations d'au moins 100 000 logements. Le dispositif est néanmoins contourné pour sélectionner des quartiers d'habitat social de villes moins peuplées et marquées par la désindustrialisation : bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, Montluçon, Grande Combe, Rives de Gier, etc. Le dispositif de Développement social des quartiers, qui succède à la procédure HVS au cours des années 1980, intègre aussi largement les quartiers d'habitat social des territoires en crise économique. Le Nord-Pas-de-Calais compte 24 sites aidés, soit presque autant que l'Ile-de-France (26). La Lorraine et la Franche-Comté comptent respectivement 8 et 9 sites, soit autant sinon davantage que des régions plus peuplées et plus urbanisées comme les régions Rhône-Alpes (8 sites) ou Provence-Alpes-Côte d'Azur (7 sites)[121].

---

[119] CGET, 2018, *Le devenir des quartiers Habitat Vie Sociale (HVS),* p.3.
[120] Idem.
[121] DATAR, DIV, 1990, *Bilan des contrats de développement social des quartiers au IXème plan*, p.3.

Figure 3-8 : Principales évolutions des politiques nationales du logement mobilisables par les acteurs des villes en décroissance urbaine



L'évolution du cadre réglementaire dans les années 1980 autorise les organismes HLM à diversifier leurs activités. Pour les organisations situées dans les territoires en décroissance, ce sont autant de nouvelles possibilités de développement face à l'essoufflement des activités de production et de gestion de logements familiaux. La diversification est d'abord fonctionnelle avec l'obtention de nouvelles compétences en matière d'aménagement, d'intervention sur le parc privé mais aussi de production d'équipements collectifs ou à vocation touristique. Certaines compétences comme la gestion d'ensembles touristiques sont peu mobilisées. D'autres compétences, qui coïncident à la fois avec les attentes des collectivités locales et les savoir-faire des organismes HLM sont davantage mises en œuvre, à l'exemple de l'amélioration des centres anciens à travers des opérations d'acquisition-amélioration ou le suivi d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH). La diversification porte aussi sur l'ouverture du parc social aux ménages à faibles revenus à travers différentes mesures qui réduisent le risque d'impayés pour les organismes HLM. Les dispositifs expérimentaux de fonds partenariaux, associant les services sociaux, les collectivités locales et les bailleurs pour l'accès et le maintien dans le logement sont pérennisés en 1984. Ils fournissent des aides temporaires aux ménages pour payer le loyer ou les charges, en contrepartie d'un accompagnement social. De même, l'accès aux aides personnelles au logement est progressivement étendu à l'ensemble des logements sociaux. Ces aides sont initialement réservées aux logements construits après la réforme des aides au logement de 1977 mais sont progressivement déployées dans le parc existant. Cette diffusion au parc ancien génère un secteur de logements plus accessibles aux ménages à faibles revenus en raison de loyers plus faibles que dans le parc neuf et dont une partie est prise en charge par l'Etat.

De premières limites à l'utilisation de ces dispositifs pour gérer une diminution durable des besoins en logements familiaux sont toutefois déjà esquissées à l'époque. Les premiers bilans des opérations politique de la ville font ainsi état de l'insuffisance du dispositif pour enrayer la perte d'attractivité des grands ensembles dans les villes aux contextes socio-économiques défavorables. D'une part, ces dispositifs centrés sur l'habitat et restreints au périmètre de quartiers ne changent pas les conditions structurelles de crise à l'origine de ces problèmes. La commission nationale de développement social des quartiers justifie ainsi la fragilité des résultats des premières expérimentations DSQ dans « *les pays en crise de la sidérurgie* » par l'impossibilité de « *[peser] sur les conditions générales, notamment le chômage* »[122]. D'autre part, la priorité donnée à la réhabilitation, au prix d'interventions

[122] USH, 1987, Compte-rendu de la commission nationale de développement social des quartiers, *Actualités HLM*, n°369.

parfois très coûteuses, montre ses limites. Les auteurs du bilan du 2ème contrat DSQ témoignent ainsi des limites de la réhabilitation, même des projets les plus complets, dans le district de Montbéliard : « *Certains problèmes majeurs n'ont pu trouver de solutions à la hauteur des enjeux qu'ils représentent. C'est le cas de la vacance des logements et des solutions alternatives à la démolition (changements d'usage, restructuration)* »[123].

[123] DATAR, DIV, 1990, *Bilan des contrats de développement social des quartiers au IXème plan*, p.77.

Conclusion du chapitre 3

Dans les années 1980, la désindustrialisation participe à l'émergence de processus de décroissance urbaine dans certains territoires d'anciennes industries (Nord, Lorraine) ainsi que dans de nombreux bassins mono-industriels (district urbain de Montbéliard). Le caractère systémique et durable des pertes d'emplois et de populations est rapidement mis en exergue par les travaux de recherche et les expertises locales, ainsi que leurs effets sur le fonctionnement des marchés immobiliers. Localement, l'Etat local et les organismes HLM mettent en évidence les difficultés induites par ce contexte sur les activités de bailleurs sociaux : hausse de la vacance et des impayés dans certains quartiers à l'origine d'une perte de revenus, renforcement des processus de ségrégations socio-spatiales, inefficacité des réhabilitations pour restaurer l'attractivité de certains quartiers, renforcement de la concurrence entre opérateurs, etc. Face à ce constat, les acteurs locaux revendiquent la mise en place de stratégies de gestion de la décroissance très similaires aux stratégies du modèle de « décroissance planifiée » mises en œuvre depuis les années 2000 dans les villes en décroissance urbaine des Etats-Unis (Béal *et al.*, 2016 ; Rhodes et Russo, 2013) ou plus encore à travers les programmes de renouvellement urbain expérimentés en Allemagne de l'Est (Bernt, 2019 ; Florentin, 2009a, 2011).

A l'échelle nationale, cet enjeu d'adaptation des politiques du logement au contexte de décroissance urbaine est beaucoup plus discret. D'autres enjeux relatifs à la légitimation des organismes HLM et de leur statut spécifique prédominent. Les organismes HLM implantés en contexte de décroissance urbaine ne sont pas absents des instances fédérales ou des études sectorielles mais ceux-ci apparaissent davantage comme représentatifs de formes extrêmes de difficultés communes à l'ensemble des organismes HLM : préservation de marges de manœuvres financières, lutte contre la vacance ou enrayement du problème des grands ensembles. Les enjeux connexes mis à l'agenda par les fédérations HLM participent néanmoins à l'émergence d'outils supplémentaires de gestion de la décroissance urbaine : pérennisation de financements pour l'amélioration du parc existant, possibilités de changements d'usage, diversification des compétences, généralisation d'instruments de suivi et de lutte contre la vacance, reconnaissance des possibilités de démolition, priorisation des moyens de l'Etat sur les quartiers d'habitat social les plus en difficulté avec la Politiques de la ville, etc. L'intégration d'instruments de gestion de la décroissance aux politiques nationales ne repose pas tant sur la mise en évidence de problèmes spécifiques que sur l'évolution généralisée de règles juridiques et financières du secteur HLM. Ces règles constituent pour partie le cadre contemporain des politiques locales du logement.

Cependant, à la fin des années 2000, des difficultés similaires liées sont à nouveau portées par les organismes HLM et leurs fédérations HLM. Le chapitre suivant observe la mise à l'agenda sectorielle des enjeux de décroissance urbaine à la fin des années 2000. Elle s'organise cette fois-ci à partir de la revendication de la singularité des territoires détendus afin d'obtenir des adaptations du cadre national des politiques du logement.

Chapitre 4. Les « territoires détendus », mise à l'agenda sectorielle de la décroissance urbaine dans les années 2010

A partir du milieu des années 2000, le nombre de logements vacants augmente à nouveau dans le parc social[124]. Le retour de la vacance s'inscrit en décalage par rapport au discours dominant d'une pénurie de logements abordables qui guide les politiques nationales du logement (Driant, 2013 ; Gimat, 2017) et redevient un sujet de préoccupation pour le mouvement HLM. Il n'est pas directement question de décroissance urbaine mais le mouvement HLM attribue des traits similaires à un ensemble de territoires qualifiés de « détendus », en opposition aux marchés immobiliers « tendus » caractérisés par les difficultés d'accès au logement des ménages défavorisés ou aux revenus modestes.

Les mêmes objectifs qu'au chapitre précédent sont poursuivis en retraçant la genèse de cette catégorie spatiale de « territoires détendus » depuis la fin des années 2000 jusqu'en 2018. Il s'agit d'observer comment des groupes d'intérêt comme les fédérations HLM mobilisent leurs ressources pour faire évoluer le cadre des politiques nationales du logement.

Cette séquence des politiques nationales du logement s'inscrit toutefois dans une évolution de l'allocation des moyens de l'État pour la mise en œuvre des politiques du logement par rapport aux années 1980. Ceux-ci sont recentrés sur des objectifs pour lesquels des territoires d'intervention prioritaires sont définis. De nombreux chercheurs se sont notamment intéressés aux zonages de la politique de la ville (Epstein, 2013 ; Tissot, 2007) ou aux effets de l'article 55 de la loi SRU dans les communes considérées comme « déficitaires » en matière de logement social (Desage, 2012 ; Jaillet, 2011). Un troisième zonage se généralise au cours des années 2000 pour identifier les territoires marqués par une pénurie de logements abordables : celui des zones « tendues », c'est-à-dire des zones au sein desquelles il existe un décalage important entre les besoins des ménages en logement et les logements qui y sont effectivement disponibles (Gimat et Mondain, 2018). Tout particulièrement depuis 2008, l'État y concentre ses aides financières directes (Gimat, 2017).

[124] USH, 2012, *Données statistiques pour le 73ème congrès annuel de l'USH*, p.10.

L'évolution générale du cadre des politiques nationales du logement depuis les années 2000 et notamment sa réalisation par la définition d'une succession de territoires prioritaires participent au renforcement des difficultés des organismes HLM confrontés aux processus de décroissance urbaine. Elle conforte l'hypothèse d'une périphérisation (Lang, 2013 ; Roth, 2016) de ces territoires au tournant des années 2000. Dans ce contexte, la mise à l'agenda des difficultés des « territoires détendus » par les fédérations HLM participe à la diffusion des approches de décroissance planifiée (Béal *et al.*, 2016). Les évolutions financières et réglementaires en faveur des « territoires détendus » demeurent toutefois conditionnées par leur compatibilité avec les évolutions générales du mode de financement du logement social.

Le déroulé du chapitre reprend les principales étapes de la mise à l'agenda pour retracer la genèse des « territoires détendus » comme catégorie d'action publique entre 2008 et 2018 : l'identification d'une série de difficultés dans les territoires non métropolitains par les professionnels du logement social (1.), la mobilisation des fédérations professionnelles nationales pour la reconnaissance par l'État d'une nouvelle catégorie d'action dite « territoires détendus » (2.) et l'intégration de ce problème au sein des politiques nationales du logement (3.).

Pour ce faire, je mobilise des informations collectées durant trois années d'observation participante à la fédération nationale des OPH, au siège des fédérations professionnelles HLM et notamment les journées professionnelles et les études sur les territoires détendus de 2016 à 2018. L'analyse des sources écrites est croisée avec des entretiens réalisés auprès des équipes dirigeantes HLM, soit des responsables au sein des fédérations nationales HLM, soit des directeurs d'organismes HLM, principalement des OPH, confrontés à des processus de décroissance urbaine (cf. Chapitre 2).

1. Les politiques nationales du logement à l'épreuve de la décroissance urbaine

A la fin des années 2000, plusieurs difficultés rencontrées par les organismes HLM en contexte de décroissance urbaine sont portées à l'attention des fédérations HLM par leurs adhérents mais aussi dans le cadre de leurs activités quotidiennes de suivi financier des organismes HLM et de collaboration avec les différents acteurs institutionnels des politiques nationales du logement. Celles-ci sont forcément multiples mais je reviens ici sur trois d'entre elles qui sont récurrentes dans les discours des dirigeants d'organismes HLM ou de leurs fédérations. C'est tout d'abord le problème de la vacance HLM qui réapparait avec la hausse des logements vacants dans de nombreux territoires non métropolitains à la fin des années 2000 (1.1.). Cette évolution apparaît en décalage avec le discours dominant sur la pénurie de logements qui domine les politiques nationales du logement depuis les années 2000 (Driant, 2013) et plus encore avec la concentration des moyens de l'État vers les agglomérations caractérisées par le manque de logements abordables. Les organismes HLM affectés par la vacance sont aussi ceux qui sont affectés par le recentrage des moyens de l'État, par la diminution des aides financières et par les effets de prescriptions destinées à gérer la pénurie de logements abordables souvent inadaptées à leurs enjeux (1.2.). Enfin, le bilan du PNRU atteste des limites des dispositifs d'exception de la politique de la ville pour enrayer le déclin des quartiers d'habitat sociaux en contexte de décroissance urbaine (1.3.).

1.1. Une vacance qui s'installe dans certains territoires

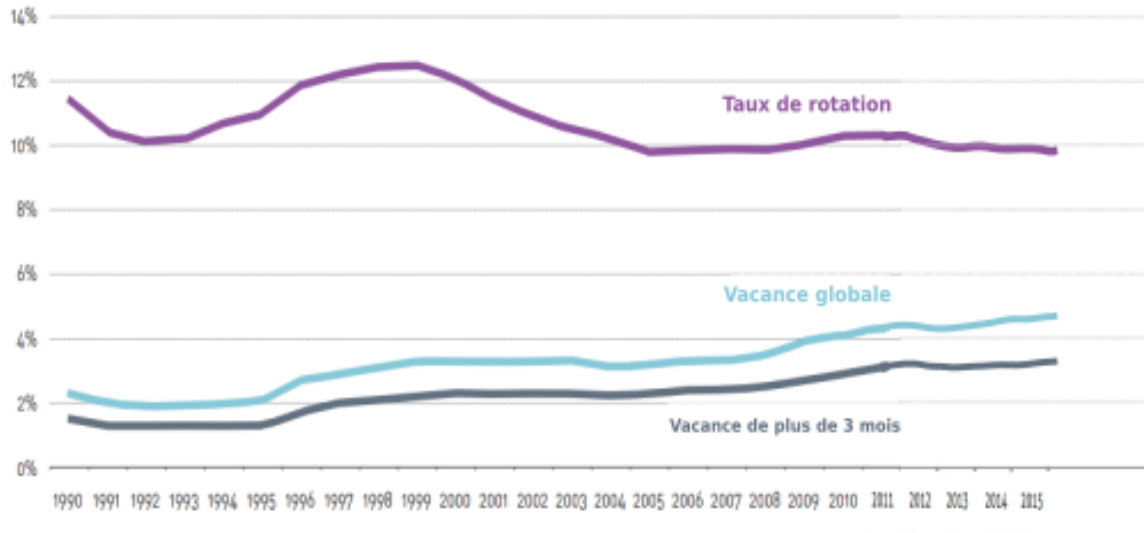
1.1.1. L'augmentation des logements vacants à la fin des années 2000

A partir du milieu des années 2000, le nombre de logements vacants augmente à nouveau (cf. Figure 4-1). La part des logements vacants depuis plus de 3 ans, qui représentait 1,5 % des logements HLM dans les années 1990, progresse tout au long de la période pour constituer environ 3 % du parc en 2015. L'USH présente cette hausse en début de période d'abord comme l'une des conséquences des programmes de renouvellement urbain[125]. Dans le cadre des programmes Grand Projet de Ville puis PNRU, les organismes HLM organisent la vacance de certains logements afin d'y réaliser des travaux ou de les démolir. Le taux de

[125] USH, 2012, Données statistiques pour le 73ème congrès de l'USH, p. 10

logements vacants augmente cependant rapidement au moment de la crise immobilière de 2008-2009. Malgré la fin des démolitions prévues dans les premiers programmes de renouvellement du PNRU, le taux de logements vacants depuis plus de trois mois ne diminue pas et se stabilise autour de 3 % en 2015.

Figure 4-1 : Evolution du taux de vacance des organismes HLM



Sources : Élaboration personnelle d'après deux graphiques de l'USH, Données statistiques pour le congrès annuel, 2012 & 2016

La FOPH montre que ce phénomène prend des formes différentes par rapport aux hausses de la vacance dans la période précédente, en se concentrant sur certains territoires. A la différence des années 1980, la hausse ne serait pas la conséquence immobilière de crises économiques intenses qui toucheraient certains bassins d'emplois, occasionnant le départ rapide des travailleurs étrangers et plus généralement des travailleurs nouvellement arrivés, comme ce fut le cas à Montbéliard. Les dirigeants de la FOPH expliquent que c'est un phénomène progressif avec une hausse continue de la vacance depuis une dizaine d'années dans certains organismes HLM[126]. Selon eux, à la différence du problème de vacance des années 1990, ce phénomène n'est pas général mais territorialisé. La carte ci-après (cf. Figure 4-2), réalisée par la fédération des OPH, montre de grandes disparités territoriales. Alors que le taux de vacance global est de 5 % en 2013 pour les OPH, il est très supérieur dans une trentaine de départements principalement situés en Normandie, dans le nord-est de la France

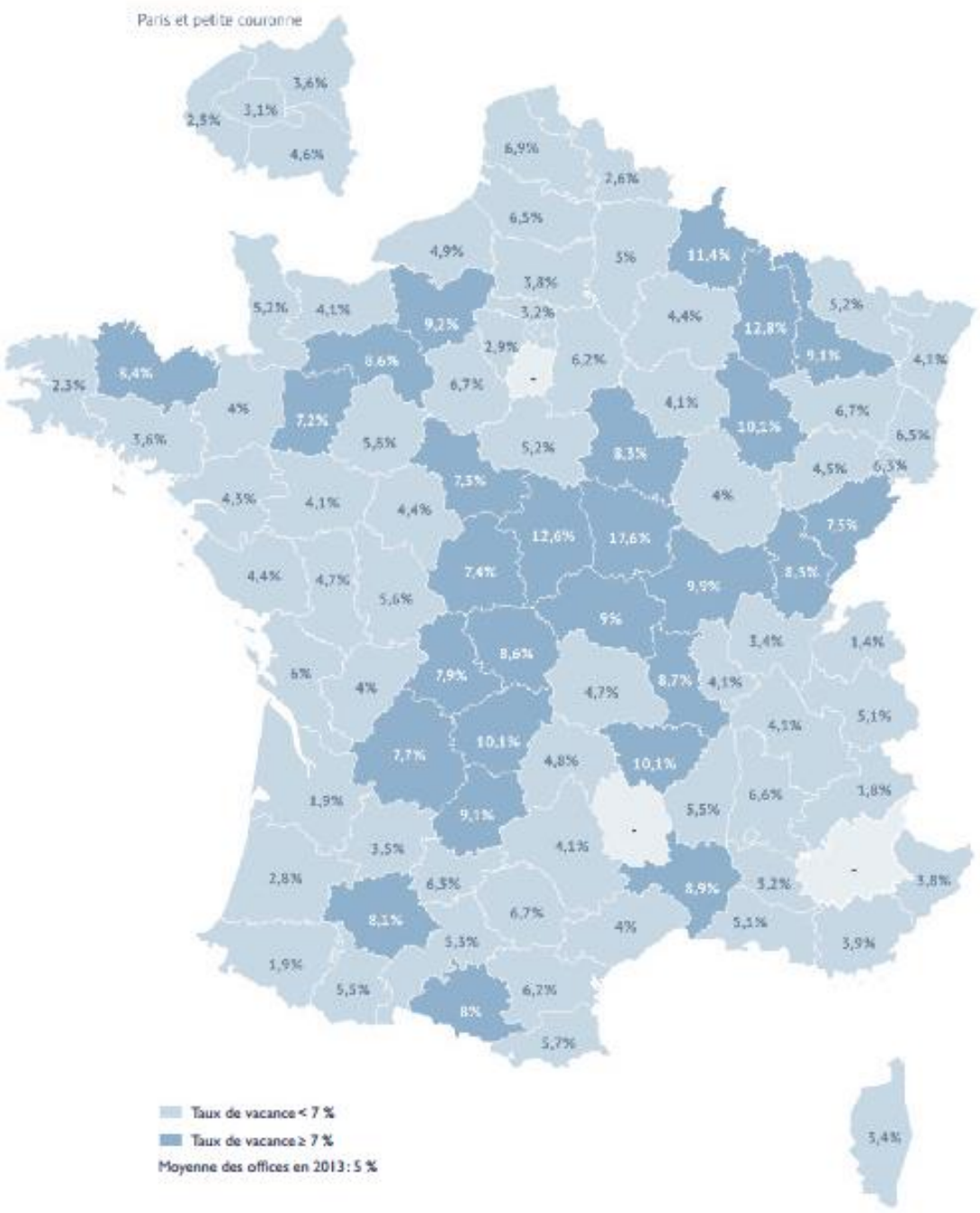
[126] Propos tenus par L. Goyard, directeur de la FOPH et J-C Margelidon, directeur-adjoint de la FOPH, entretien réalisé par Sylvie Fol et Rémi Dormois le 7 octobre 2015

et le pourtour du Massif central. A l'inverse, d'autres départements connaissent des taux de vacance très faibles, notamment les départements d'Ile-de-France, ceux des métropoles et de nombreux départements littoraux. Les bailleurs sociaux mettent aussi en évidence la relative inefficacité des méthodes de lutte contre la vacance utilisées dans les années 1990. Un ancien directeur adjoint de la fédération des OPH[127] constate ainsi une évolution des formes prises par la vacance :

> *« Ce n'est plus la même vacance. Avant c'était une vacance qui se réglait par l'adaptation des organismes HLM aux demandes des locataires : un meilleur service, régler la consommation des fluides, le passage à une culture du service, etc. (…) Ce n'est plus la même, c'est un problème structurel. »*

[127] Entretien réalisé avec un ancien directeur adjoint de FOPH le 25 février 2019.

Figure 4-2 : Taux global de logements vacants des OPH par département en 2013



Source : FOPH, 2014, Recomposition du parc social en territoires détendus, p.4

1.1.2. La vacance, un indicateur des difficultés financières et d'une inefficacité du logement social

La vacance est un indicateur très suivi par le mouvement HLM et plus largement par les institutions en charge des politiques du logement. Il renvoie à une difficulté financière pour l'organisme mais apparaît aussi comme un indicateur politique de l'efficacité de l'action des organismes HLM et des politiques nationales du logement.

La vacance d'un logement correspond à une perte de revenus pour l'organisme HLM. Lorsque le nombre de logements vacants est important ou durable, pour compenser, celui-ci doit puiser dans ses réserves ou restreindre ses investissements. Ainsi, en dehors de baisses brutales de la demande liées à des crises économiques ou migratoires, les effets de la vacance sur le fonctionnement de l'organisme HLM sont progressifs. Certains organismes HLM gèrent ainsi des taux de vacance très élevés par la modération progressive de leurs capacités de construction ou d'entretien du parc. A plus long terme, l'organisme HLM risque cependant d'accumuler des retards d'entretien de son parc et de soutenir ainsi le développement de la vacance dans un parc vétuste peu attractif pour les locataires qui peuvent se loger dans d'autres segments du parc. Les difficultés financières de l'organisme HLM augmentent et, à terme, interrogent sa pérennité. Dans un modèle de financement du logement social fondé sur le prêt, ce risque financier s'étend aussi aux collectivités locales qui servent de garants pour les emprunts réalisés auprès de la Banque des territoires. Le montant garanti par les collectivités locales est très variable mais une étude menée par l'Association des communautés urbaines de France en 2009 relève que cette pratique, généralement intégrée à une politique de l'habitat volontariste, peut correspondre à des engagements financiers importants pour les collectivités locales (ACUF, 2009, p. 29). A titre d'exemple plus récent, les garanties d'emprunt pour le logement social représentaient en 2018 l'équivalent de 40 % des recettes de financement du conseil départemental de l'Orne[128]. Cependant, toujours selon cette étude, le risque de défaut de remboursement des organismes HLM est extrêmement faible. Selon un responsable du service des aides de la CGLLS, la moitié des organismes HLM bénéficiant du dispositif d'aide de la CGLLS serait toutefois en difficulté financière en raison de la faible demande en logements sociaux sur le territoire et du risque d'augmentation de la vacance[129].

---

[128] D'après l'entretien avec le responsable du service Finances du Conseil départemental de l'Orne, le 21 juin 2018 et les estimations d'après le budget primitif du CD 61 2018 : l'encours total des garanties d'emprunts pour le logement social est de 123 764 993 € et le montant estimé des recettes de fonctionnement de 304 886 866€.

[129] Entretien avec le directeur du bureau des aides de la CGLLS, le 30 mai 2018.

En conséquence, les organismes HLM et l'ensemble des acteurs du secteur HLM sont très attentifs au risque de vacance. A. Berland-Berthon montre ainsi comment la prise en compte de la vacance a été déterminante dans la mise en œuvre d'une politique nationale de renouvellement du parc social dans les années 1980 et notamment le financement de la démolition (Berland-Berthon, 2004, p. 166). Ce régime d'exception perdure dans les années 1990 avec des dérogations prévues pour tenir compte du coût financier de la vacance pour les organismes HLM (cf. Tableau 4-1). Les justifications données à ces mesures dans les textes de lois montrent que cette difficulté financière est mise en balance avec les objectifs généraux des politiques du logement. Pour la loi de finances de 2001, il s'agit d'étendre les avantages fiscaux prévus pour encourager la production de logement aux organismes HLM qui construisent peu et connaissent des taux de vacance élevés. La loi de lutte contre les exclusions prévoit aussi des dérogations à l'accès prioritaire au logement des ménages les plus pauvres dans les zones où la vacance est élevée et le nombre de ménages pauvres déjà élevé.

Tableau 4-1 : Ancienneté des dérogations réglementaires pour cause de vacance

	Principe général	**Dérogation pour cause de vacance**	**1ère année de mise en œuvre**
Gestion du patrimoine	Encourager la production de logement social avec l'exonération de taxe foncière des constructions récentes	Exonération de taxe foncière pour les logements destinés à la location et vacants depuis plus de 3 mois de façon indépendante de la volonté des bailleurs	2001
Attributions	Améliorer la transparence des attributions et faciliter l'accès aux ménages les plus en difficulté	Dérogation temporaire au plafond de ressources pour les logements en QPV ou dans les ensembles avec plus de 65 % des locataires allocataires d'une aide au logement	1999

Sources : Décret n°99-836 du 22 septembre 1999 ; loi de finances pour 2001

La vacance dans le parc social revêt aussi une dimension politique lorsqu'elle sert un argumentaire pour réformer les politiques nationales du logement. A la fin des années 2000, alors qu'un discours sur la pénurie de logements abordables s'installe dans le débat public, la vacance HLM participe ainsi à légitimer la concentration des aides de l'État en dehors de ces zones. Cet argument est relayé par des articles de presse sur le « véritable gâchis » de la

vacance HLM. Le journal *Le Parisien* affirme par exemple, en 2010, qu'alors que 700 000 personnes attendent un logement social, de 20 000 à 25 000 logements HLM seraient anormalement vacants en France[130]. Dans ce dossier, les auteurs distinguent les « bons » motifs de la vacance HLM (réalisation de travaux, exigence des locataires qui entraîne des refus d'attribution), des « mauvais » motifs : une mauvaise gestion des mises en location par les bailleurs, la médiocre qualité du logement, des logements privés plus attractifs. L'État est aussi mis en cause dans cette hausse de la vacance avec « *[d]es pouvoirs publics [qui] ont longtemps continué à construire dans des zones peu à peu désertifiées ou victimes de la désindustrialisation* »[131].

Le mouvement HLM se retrouve ainsi dans une position ambiguë. Il prend ses distances avec une vacance HLM qui apparaît illégitime en pleine crise du logement, appelant, par la voix de la présidente de la fédération des Coopératives M-N Lienemann, à la réquisition des logements lorsque le territoire connaît des taux de vacance élevés[132]. Les dirigeants des fédérations HLM argumentent aussi sur la complexité et la diversité des formes de vacance. Ils soulignent le caractère marginal des situations dénoncées par l'enquête du journal le Parisien :

> *« Cette vacance dite « anormale » correspond à une vacance ponctuelle, dans certains organismes et secteurs géographiques bien particuliers ; ces « poches » de vacance correspondant à des situations de déclin démographique ou économique – quand elles ne s'expliquent pas par la concurrence malheureuse de produits défiscalisés type Robien ou Scellier soutenus par les deniers publics. Cette vacance dite « anormale » constitue donc un épiphénomène qui ne saurait masquer le seul vrai enjeu pour les Français en attente d'un logement : la nécessité de construire toujours plus et mieux[133]. »*

La hausse de la vacance, sa sélectivité territoriale et les difficultés éprouvées par les organismes HLM pour la résorber incitent les fédérations HLM à mieux connaître ces territoires et à justifier l'action des organismes HLM dans ces territoires *a priori* non concernés par la pénurie de logements abordables. Le directeur de l'association régionale HLM de Bourgogne décrit la hausse généralisée de la vacance locative et les difficultés de renouvellement des baux commerciaux comme les « signaux d'alerte » à l'origine de sa

---

[130] *Aujourd'hui en France*, « Des milliers de logements HLM restent vides », le 29 septembre 2010.
[131] *Aujourd'hui en France*, « Les bonnes et les mauvaises raisons », le 29 septembre 2010.
[132] *Aujourd'hui en France*, « *Marie-Noëlle Lienemann : si rien ne change que l'État réquisitionne* », le 29 septembre 2010.
[133] Communiqué de presse de l'USH en réaction à l'article du journal le Parisien, septembre 2010.

mobilisation pour la reconnaissance de difficultés propres aux territoires non métropolitains[134]. De même, c'est la hausse continue de la vacance de logements en zone détendue qui incite la fédération des offices publics de l'habitat à mener une étude à ce sujet.

1.2. La priorisation des aides d'État pour résorber la pénurie de logements abordables

Depuis les années 2000 et de façon plus significative à partir de la présidence de N. Sarkozy (2007-2012), le constat d'une « crise du logement » s'est imposé dans le débat national. Si ce diagnostic avait déjà été posé dans les années 1950 lors de la reconstruction d'après-guerre ou dans les années 1980 lors de l'émergence de nouvelles formes de précarité (Driant, 2013), il repose dans sa forme contemporaine sur deux problèmes majeurs : la hausse continue des efforts financiers des ménages pour se loger dans un contexte de croissance exceptionnelle des prix immobiliers des marchés métropolitains, notamment en Ile-de-France et Côte-d'Azur (Jacquot, 2011) et la persistance de situations de mal-logement. La politique nationale du logement social évolue, tant dans les modalités de production du logement que dans celles de gestion pour résorber cette crise du logement. Les formes prises par ces évolutions vont aboutir à concentrer l'attention publique et certains moyens réglementaires et financiers dans les territoires caractérisés par une forte tension sur le marché immobilier. Ces évolutions s'inscrivent dans une volonté de limiter les dépenses de l'État en matière de logement. Un discours du secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme B. Apparu en 2010 l'illustre particulièrement : celui-ci assume « *totalement le fait qu'il y ait une baisse des aides à la pierre* » puisque « *aujourd'hui, le problème n'est pas tant le niveau de production de logements que sa répartition* » (cité par Cordier, 2011, p. 235). Sous couvert d'austérité, on observe ainsi une mise à distance des zones non tendues, similaire à la dimension institutionnelle du processus de périphérisation : les enjeux de ces territoires sont affichés comme secondaires parmi les objectifs assignés aux politiques nationales du logement (Roth, 2016). La décentralisation des politiques du logement maintient toutefois des possibilités locales de modulation de l'allocation des moyens financiers.

M. Gimat a décrit comment l'État recentre à partir de 2008 les aides à la production neuve dans un nombre restreint de territoires marqués par une pénurie de logements abordables (Gimat, 2017, p. 288-302). Ceux-ci bénéficient prioritairement des agréments, c'est-à-dire des autorisations administratives nécessaires pour la production d'un logement social neuf, et de subventions majorées de l'État pour la production. Dans ce contexte, la diminution des

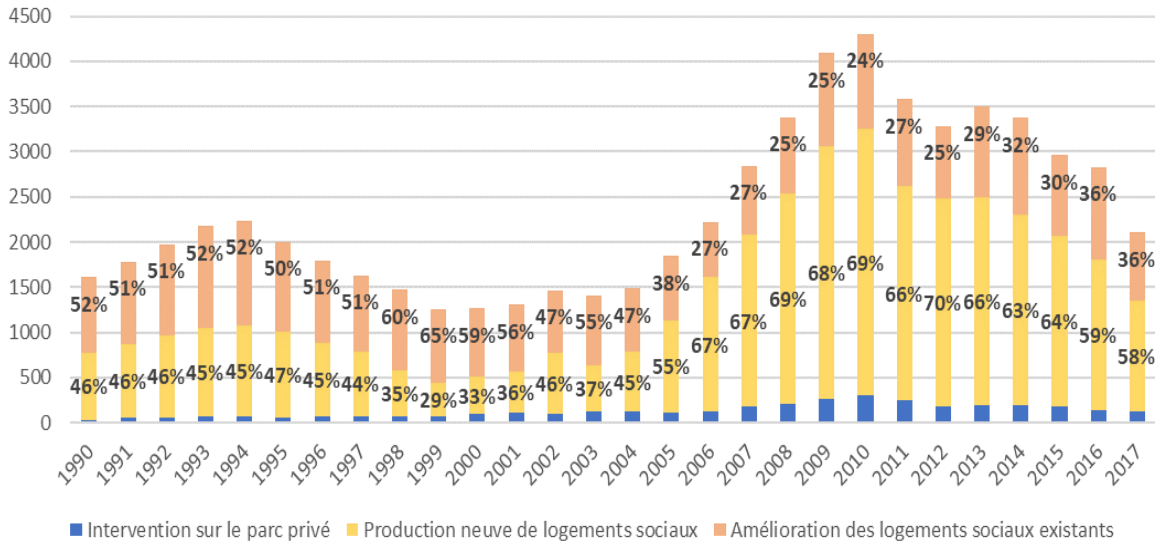
[134] Entretien avec le directeur de l'association régionale HLM de Bourgogne- Franche-Comté, le 12 mai 2017.

aides à la production se concentre sur les territoires non prioritaires, les zones B2 et C dont font partie de très nombreuses villes en décroissance urbaine (Delarue *et al.*, 2013, p. 43). Cette diminution rapide des aides s'accompagne d'une diminution progressive de la production neuve dans les villes en décroissance urbaine. Y. Miot (Miot *et al.*, 2019) montre ainsi une inflexion forte à partir de 2011 dans les aires urbaines en décroissance démographique. Alors que la hausse de la production HLM a concerné de façon indifférenciée l'ensemble des aires urbaines au cours des années 2000, elle diminue ensuite dans les aires urbaines en décroissance, de près de 10 000 logements sociaux supplémentaires mis en service en 2011, à un peu moins de 6 000 en 2015. Ces évolutions sont également mises en évidence par les acteurs des services déconcentrés de l'État enquêtés qui évoquent, pour le cas de la région Normandie, une évolution progressive de la doctrine de l'État incitant à modérer le nombre d'agréments délivrés dans les territoires ruraux et petites villes non tendues dès 2008/2009, puis, à partir de 2012/2013, dans des villes plus peuplées comme le Havre[135].

La priorité affichée à la construction neuve s'accompagne d'une diminution des subventions pour la réhabilitation et de leur concentration au sein d'un autre zonage prioritaire, celui de la politique de la ville. Ainsi, les aides à l'amélioration du parc existant représentaient 53 % des aides versées aux organismes HLM dans les années 1990 (Figure 4-3). Elles ne représentent plus que 26 % des aides sur la période 2007-2012 et 33 % sur la période 2013-2017[136].

[135] Entretiens avec les membres du service Habitat de la DDTM Seine-Maritime le 19 octobre 2018 et avec le responsable du logement social au sein du service Habitat de la DDT Orne le 24 mai 2018.
[136] Ministère de la Cohésion des territoires, compte satellite du logement, 2019.

Figure 4-3 : Evolution des subventions d'investissement attribuées aux organismes HLM entre 1990 et 2017 (en millions d'euros et %)



Source : d'après ministère de la Cohésion des territoires, compte satellite du logement, 2019

Si leur montant reste stable à partir des années 2000, autour de 800 millions d'euros annuels[137], ces aides sont concentrées à partir de 2008 sur la réhabilitation des quartiers de la géographie prioritaire dans le cadre du programme national de rénovation urbaine. L'octroi de la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS), qui servait à financer l'amélioration du parc social depuis les années 1980, est restreinte à trois cas de figure : la mise aux normes des foyers de travailleurs migrants, la réhabilitation de logements communaux vacants convertis en logements sociaux, des aides exceptionnelles de la CGLLS pour les organismes HLM qu'elle accompagne en raison de leurs difficultés financières[138]. De même, les subventions pour transformation d'usage des logements sociaux ou pour remodeler les typologies de logements sociaux (division d'un grand appartement en plusieurs studios par exemple) ne sont financées que par l'ANRU. Hors de ce périmètre, les subventions sont remplacées par des prêts bonifiés de la Banque des Territoires et la mobilisation progressive de fonds européens pour la réhabilitation, ciblant principalement l'amélioration thermique des logements.

Cette priorisation à la production se retrouve également au sein du dispositif de péréquation financière entre organismes HLM mis en place en 2013 dit de « mutualisation ». Négocié

[137] Idem.

[138] Ministère de la Cohésion des territoires, 2018, *Les aides financières au logement*, p.25-26.

entre l'État et l'USH, ce dispositif vise à transférer les capitaux des organismes HLM qui investissent peu à ceux qui investissent fortement. Si la réhabilitation et les démolitions sont prises en compte au titre des investissements, ce dispositif favorise le développement de l'offre neuve dans les zones aux prix immobiliers élevés pour lesquelles les aides sont majorées. Ainsi, chaque organisme HLM contribue en fonction des loyers perçus, du nombre de logements et de la cotisation versée à la CGLLS. Il reçoit en fonction des investissements réalisés : 3 300 € par logement construit en zone 1 et 1bis, 1 300 € en zones 2 et 3,5 % du montant des prêts à la réhabilitation (prêt à l'amélioration, éco-prêt) et 600 € par logement démoli en zones 2 et 3 hors opération de renouvellement urbain financée par l'ANRU[139]. En dehors de cette compensation, la démolition n'est pas financée par les dispositifs de droit commun. Elle demeure réservée aux quartiers d'habitat social engagés dans des programmes de renouvellement urbain de l'ANRU ou aux organismes HLM accompagnés par la CGLLS afin de rétablir leur capacité financière.

1.3. Politique de la ville : les limites du PNRU face à la décroissance urbaine

Au tournant des années 2010, les fédérations HLM, les organismes HLM et l'ANRU mettent en évidence les limites du programme national de rénovation urbaine (PNRU) pour résoudre les difficultés des quartiers d'habitat social des villes en décroissance urbaine. Ce dispositif a fait l'objet de très nombreuses évaluations et critiques sur sa capacité à améliorer durablement les dynamiques socio-économiques de ces quartiers au bénéfice de leurs habitants (Epstein, 2013 ; Gilbert, 2014 ; Lelévrier, 2010 ; Saint-Macary, 2011 ; Tissot, 2007). Il ne s'agit pas ici de reprendre l'ensemble de ces travaux mais plutôt de s'intéresser spécifiquement à la façon dont des difficultés plus marquées sont observées dans les quartiers d'habitat social situés dans des agglomérations en déclin économique et/ou démographique ainsi que dans des marchés immobiliers sans tension. Elles participent à la reconnaissance de problèmes spécifiques à ces territoires et incitent l'État et l'USH à proposer une stratégie de renouvellement urbain spécifique à ces quartiers dans le cadre du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) mis en place à partir de 2014.

Le PNRU est mis en place en 2003 et s'inscrit dans les principes d'action de la politique de la ville : attribuer des moyens publics d'exception aux quartiers d'habitat social aux

[139] USH, 2016, Annexe à la circulaire n°70/16 relative à la mutualisation.

« *difficultés socio-urbaines* » les plus fortes pour « *casser les ghettos* »[140] et réduire les écarts économiques et sociaux entre ces quartiers et le reste de l'agglomération. Le PNRU se distingue toutefois des programmes précédents par l'ampleur des financements publics et la légitimation de la démolition de logements sociaux. En rupture avec la politique « *tout réhabilitation* » qui guidait les programmes de rénovation urbaine précédents (Berland-Berthon, 2004, p. 122), l'État et ses partenaires prennent en charge l'ensemble des coûts de démolition des organismes HLM. Les territoires d'intervention sont sélectionnés par l'ANRU, sur proposition des porteurs de projet, parmi des quartiers d'habitat social présentant les difficultés socio-économiques les plus sévères[141]. Des aides majorées sont prévues pour les collectivités locales les plus fragiles selon des indicateurs financiers et fiscaux. De même, des aides supplémentaires sont prévues pour les organismes HLM en difficulté financière par la CGLLS. En conséquence, et bien que ça ne soit pas un des objectifs affichés du programme, le PNRU a été un dispositif d'intervention majeur dans les villes en décroissance urbaine. Le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU relève ainsi qu'une cinquantaine de conventions, parmi les cinq cents projets retenus, concernent des quartiers situés dans des « *régions en décroissance* »[142] et qu'une trentaine ciblent des quartiers de « *petites et moyennes villes en croissance faible* »[143].

Cependant les premiers bilans du dispositif font apparaître les limites du PNRU dans ces territoires. Le maintien de la vacance malgré d'importants investissements sur le parc de logements constitue un indicateur de difficultés spécifiques, ou amplifiées par le contexte de déclin démographique, économique ou de détente des marchés. Le Comité d'évaluation de suivi de l'ANRU (CES-ANRU) identifie ainsi un problème spécifique aux villes en déclin démographique, particulièrement dans le nord et l'est de la France avec des quartiers d'habitat social « *qui ont pu bénéficier du PNRU et où la vacance se développe* » et pour lesquels la DATAR devrait « *réfléchir à de nouvelles modalités de resserrement urbain, ancrées dans une perspective de développement durable* »[144]. Ce constat d'un retour de la vacance dans les villes en décroissance est partagé par les fédérations HLM qui ont suivi la réalisation des opérations de rénovation urbaine de leurs adhérents. D'anciens responsables de l'USH en

---

[140] CES-ANRU, 2013, *Changeons de regard sur les quartiers*, p. 13.

[141] Les quartiers retenus correspondent en effet des quartiers classés zone urbaine sensible (ZUS) ainsi que des quartiers présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues (article 6 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003). Les ZUS sont elles-mêmes caractérisées « par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi » (loi n° 96-987 du 14 novembre 1996).

[142] CES-ANRU, 2013, *op. cit.*, p. 78

[143] Ibid., p. 78

[144] CES-ANRU, 2011, *60 propositions pour un NPNRU 2*, p.45

charge de ces programmes énumèrent ainsi les villes pour lesquels les programmes de rénovation urbaine n'ont pas permis de diminuer durablement la vacance dans le parc social de l'agglomération : Bourges, Angoulême, Montbéliard ou Châteauroux[145].

Les difficultés du PNRU à transformer durablement les dynamiques socio-économiques des quartiers d'habitat social en contexte de décroissance urbaine reposent ainsi sur deux critiques : les difficultés à restaurer l'attractivité résidentielle malgré les transformations urbaines et des démolitions insuffisantes pour « retendre » ces marchés immobiliers.

La revalorisation du foncier et de l'immobilier de ces quartiers est au cœur du modèle de rénovation urbaine porté par le PNRU à la fois pour sa contribution à l'équilibre financier du projet et comme outil de mise en œuvre de la mixité sociale. Le succès de cette dynamique de revalorisation suppose toutefois une forte tension foncière. Or, celle-ci fait défaut dans de nombreuses agglomérations. Dans un rapport spécifique sur l'attractivité foncière des quartiers en rénovation[146], le CES conclut ainsi à des difficultés propres aux marchés détendus. Si les promoteurs immobiliers ont été réticents à développer des programmes dans de nombreux quartiers du PNRU, les difficultés sont accentuées dans les marchés immobiliers détendus. Selon cette étude, il n'y a pas eu d'investissements des acteurs du marché immobilier qui permettraient à terme une densification et une mixité de la population par la diversification de l'habitat. L'étude constate que « *dans les marchés locaux détendus, les [programmes de rénovation urbaine] n'ont, semble-t-il, pas permis de relancer la dynamique immobilière et la faible tension globale sur le marché n'a pas créé les conditions d'une valorisation foncière et immobilière des quartiers* »[147]. L'opération de rénovation urbaine de Nevers est citée en exemple, celui d'une situation où malgré d'importants investissements publics et une ingénierie dédiée, « *le contexte de marché a rendu difficile la commercialisation de logements privés et, à l'inverse, les projets de logements prévus dans le cadre du PRU n'ont pas stimulé le marché immobilier local* »[148]. Pour les auteurs de cette étude, il ne faut pas seulement envisager des délais de réalisation de la diversification de l'habitat plus longs dans ces territoires mais parfois leur impossibilité.

Ces échecs de la promotion immobilière privée ont aussi des effets urbains imprévus avec l'apparition de friches en cœur de quartier. Pour ces espaces au devenir incertain, les modes de gestion transitoires n'ont pas toujours été anticipés. Une directrice d'organisme HLM

---

[145] D'après les entretiens réalisés auprès d'une ancienne directrice des politiques urbaines et sociales à l'USH (le 8 mars 2019) et d'un ancien directeur adjoint de la FOPH (le 25 février 2019).

[146] CES-ANRU, 2013, *Evolution de l'attractivité foncière et du marché immobilier dans les quartiers de la rénovation urbaine*, 99 p.

[147] Ibid., p. 52.

[148] Ibid., p. 52.

explique ainsi que : « *[D]ans les opérations de l'ANRU I, nous avions libéré beaucoup de foncier pour des promoteurs qui ne sont jamais venus. Aujourd'hui, ce sont des friches végétalisées en cœur de quartier* »[149]. La fédération des OPH alerte aussi sur les effets de cette dé-densification imprévue sur le fonctionnement urbain du quartier rénové[150], rappelant la persistance de friches urbaines une dizaine d'années après les démolitions.

La deuxième critique porte sur une diminution insuffisante de l'offre de logements au regard des besoins locaux. Elle repose pour partie sur le constat d'une reconstitution de l'offre de logements trop importante dans les agglomérations détendues. En effet, en contrepartie du financement des démolitions de logement, l'offre de logements sociaux devait être reconstituée dans la commune concernée. Cette règle dite « du 1 pour 1 » est inscrite au règlement de l'ANRU[151]. Un chargé de mission de l'ANRU, en charge du suivi du PNRU pour la région Normandie, explique que c'était une condition de l'État au financement de la démolition[152]. Elle visait à éviter que les programmes de rénovation urbaine ne constituent un moyen de diminuer l'offre de logements sociaux. Cependant, dans les agglomérations détendues, si cette règle a permis aux bailleurs d'améliorer le parc de logements sociaux par la démolition de l'offre obsolète, elle a privé les bailleurs d'un moyen de diminuer durablement l'offre de logements sociaux sur le territoire. Au Havre, un chargé de mission au renouvellement urbain de l'époque, évoque ainsi un « *véritable bras de fer avec l'État pour négocier de démolir plus* »[153] au cours duquel l'État central s'est montré intransigeant.

La tendance à reconstituer l'offre démolie dans les marchés immobiliers détendus a pu néanmoins reposer sur des consensus plus larges que l'imposition des directives de l'État central. Un ancien directeur adjoint de la fédération des OPH[154] rappelle ainsi les intérêts convergents de différents acteurs locaux à la reconstitution de l'offre, même dans les marchés immobiliers peu dynamiques :

> *« L'État disait qu'il avait mis de l'argent dedans et ne voulait pas que ça disparaisse. Les organismes HLM avaient conscience que même [partiellement]*

---

[149] Propos tenus par une directrice d'un office public de l'habitat de la région Bourgogne-Franche-Comté à l'occasion d'une réunion organisée par la FOPH sur les programmes de renouvellement urbain dans les territoires détendus, février 2017.

[150] Fédération des OPH, 2017, *Pour une meilleure adaptation des politiques du logement aux territoires détendus*, p.17.

[151] Arrêté du 20 mars 2007 portant approbation du règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, p.24.

[152] Entretien avec le délégué territorial de l'ANRU pour la région Normandie de 2003 à 2011, réalisé le 13 novembre 2018.

[153] Entretien avec un ancien chargé de mission de suivi du PRU pour la commune du Havre, réalisé le 10 janvier 2019.

[154] Entretien réalisé avec un ancien directeur adjoint de FOPH le 25 février 2019.

vacant, ça leur rapportait encore de l'argent. Pour les élus, reconnaître qu'il fallait démolir, c'était reconnaitre le déclin, être estampillé en décroissance. Pendant très longtemps, il y a eu un blocage des élus qui ne voulaient pas être tamponnés « territoires avec une croissance en berne ».

Dans plusieurs situations, il a cependant été possible de déroger à cette règle du « 1 pour 1 ». Les premières conventions ont été signées avant la formalisation des règles d'intervention de l'ANRU et notamment l'imposition de cette règle. Ainsi, le premier Projet de rénovation urbaine (PRU) mis en place au Havre prévoit un taux de reconstitution de 80 % en raison du nombre élevé de logements vacants dans les quartiers Nord[155]. La règle du 1 pour 1 s'est appliquée pour le second PRU signé en 2008 pour les quartiers Sud[156]. Dans l'agglomération de Saint-Etienne, les bailleurs, avec le concours de l'État local, ont négocié la comptabilisation des logements locatifs privés réhabilités avec le concours de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) parmi la reconstitution de l'offre de logements sociaux démolis (Dormois *et al.*, 2016). Cette stratégie de détournement de la règle du 1 pour 1 apparaît aussi à Alençon. 196 logements ont été démolis à l'aide des financements de l'ANRU mais, sous couvert de l'antériorité de ces démolitions par rapport à la signature du PRU, elles n'ont pas été comptabilisées, diminuant d'autant l'obligation de construire de nouveaux logements. Au terme de l'opération de rénovation urbaine, l'équivalent de seulement 80 % des logements sociaux démolis a été reconstruit. Dans d'autres agglomérations, la situation de déclin démographique, économique et la faible tension sur le marché immobilier semble aussi avoir permis de négocier directement un taux de reconstitution de l'offre plus faible. L'ancien directeur adjoint de la fédération des OPH mentionne ainsi l'exemple de Bourges où un taux de reconstitution de 80 % a été négocié avec l'ANRU. Dans l'Orne, les communes de Flers et d'Argentan ont mis en place des PRU avec des taux de reconstitution plus faibles : 70 % à Flers et 20 % à Argentan. Ainsi dans ce département, les trois PRU réalisés à Alençon, Flers et Argentan ont eu des taux de reconstitution inférieurs à 1.

Cependant, même dans des situations où le PNRU a permis de diminuer l'offre de logements sociaux à l'échelle de la commune, les bailleurs sociaux constatent parfois le retour de la vacance au terme des opérations de rénovation urbaine. C'est, par exemple, le constat posé par la direction de l'office départemental de l'Orne qui souligne que le nombre de logements vacants est aussi élevé à Flers et Argentan dans les années 2010 qu'au début des années 2000

[155] ANRU, 2009, *Restitution du point d'étape à 4 ans Le Havre – Quartiers Nord*, p. 6

[156] ANRU, 2008, Convention partenariale pour la mise en œuvre du projet de rénovation urbaine 2008-2013

avant la réalisation du PRU[157]. Les bailleurs concernés mettent en évidence *a posteriori*, un contrôle insuffisant du volume de l'offre reconstruite et plus globalement de la production neuve dans ces marchés immobiliers. Ils critiquent plus particulièrement :

- L'insuffisante coordination entre la démolition et le financement du développement du parc social, qui repose sur des financements différents de ceux du PNRU. Une directrice d'un organisme HLM de la Loire explique ainsi que, si le PRU a permis de diminuer l'offre de logements, cet effet a été atténué par la construction de logements sociaux neufs en périphérie de la ville-centre par d'autres bailleurs[158] ;
- Dans l'Orne, les bailleurs soulignent le rôle des dispositifs de défiscalisation incitant à la production du logement locatif privé. La commercialisation de ces programmes à la même époque que le PRU aurait participé au maintien d'une offre importante de logements locatifs à des prix abordables ;
- D'autres bailleurs mettent aussi en évidence les effets de report de la vacance. Si la vacance a pu diminuer dans les quartiers concernés par les programmes de rénovation urbaine, elle n'a pas pour autant disparu mais s'est reportée dans d'autres quartiers d'habitat social.

La prise en compte de ces difficultés s'est traduite par la formulation de recommandations de la part des membres du CES ANRU pour mener à bien des projets de rénovations urbaine au sein d'agglomérations caractérisées par des dynamiques démographiques et économiques de déclin et/ou des marchés immobiliers détendus. Pour ces quartiers, le CES-ANRU propose de « *[n]égocier leur évolution, plutôt que de promouvoir un système égalitariste de déspécialisation et un retour hypothétique à la moyenne* »[159]. Il s'agit à la fois d'adopter des moyens différents mais aussi de fixer des objectifs distincts au renouvellement urbain dans ces territoires. C'est prendre acte d'une dévalorisation irréversible de certains quartiers d'habitat social situés dans ces agglomérations, comme le résume cette ancienne directrice des politiques urbaines et sociales de l'USH[160] :

> *« Les gens ne demandent pas qu'un logement mais un environnement urbain, social, des transports, etc. Aujourd'hui, seules les populations captives acceptent*

[157] Orne Habitat, *Plan stratégique de patrimoine 2015-2024*, p.9 et 10. Il s'agit des logements vacants depuis plus de 3 mois et disponibles à la location. Ils représentent 7% des logements sociaux de la commune de Flers en 2014 et 3,5% du parc de logements sociaux de la commune d'Argentan.
[158] Entretien avec une directrice d'un organisme HLM du département de la Loire, réalisé le 29 juin 2017.
[159] CES-ANRU, 2013, op. cit., p.81.
[160] Entretien réalisé en mars 2019.

de loger dans le parc social des villes moyennes. Il faut être lucide. Ce parc est connoté, stigmatisé. »

L'enjeu n'est plus d'organiser le rattrapage de ces quartiers mais d'organiser localement le « resserrement urbain »[161] de ces territoires. L'ANRU fait ainsi officiellement de cette notion, une évolution possible des quartiers d'habitat social en décroissance urbaine dont les futurs programmes de renouvellement urbain issus de la loi Lamy de 2014 doivent tenir compte (cf. Figure 4-4).

Figure 4-4 : Le resserrement urbain, une orientation stratégique du NPNRU

Exemples de vocation de quartier (liste non exhaustive)

Potentiel urbain	Vocation du quartier à 10-15 ans	Premières orientations opérationnelles
Quartier bien situé, bien desservi dans une agglomération dynamique - potentiel urbain important	Pôle structurant - polarité secondaire à l'échelle de l'agglomération	Densification Diversification de l'habitat Développement d'activités économiques Renforcement de l'inscription de ce quartier dans son environnement
Quartier de grande taille disposant d'un potentiel endogène	Vocation résidentielle avec services/équipements	Amélioration des logements et espaces publics Confortement des équipements, services et commerces de proximité Renforcement des liaisons avec les pôles structurants de l'agglomération
Quartier de taille moyenne ou petite ne disposant pas de potentiel endogène	Vocation résidentielle adossée aux secteurs environnants	Amélioration des logements et espaces publics. Renforcement des liaisons vers les équipements et commerces situés à proximité du quartier
Quartier situé en périphérie d'une agglomération en déprise démographique et économique - forte vacance - potentiel urbain limité	Nouvelle vocation à définir	Politique de resserrement urbain: développement d'autres activités sur les emprises libérées dans le quartier (agriculture urbaine, production d'énergie…) et reconstitution de l'offre (si pertinent) en cœur de ville

Source : ANRU, Outil d'aide à la préparation des protocoles de préfiguration, mai 2015

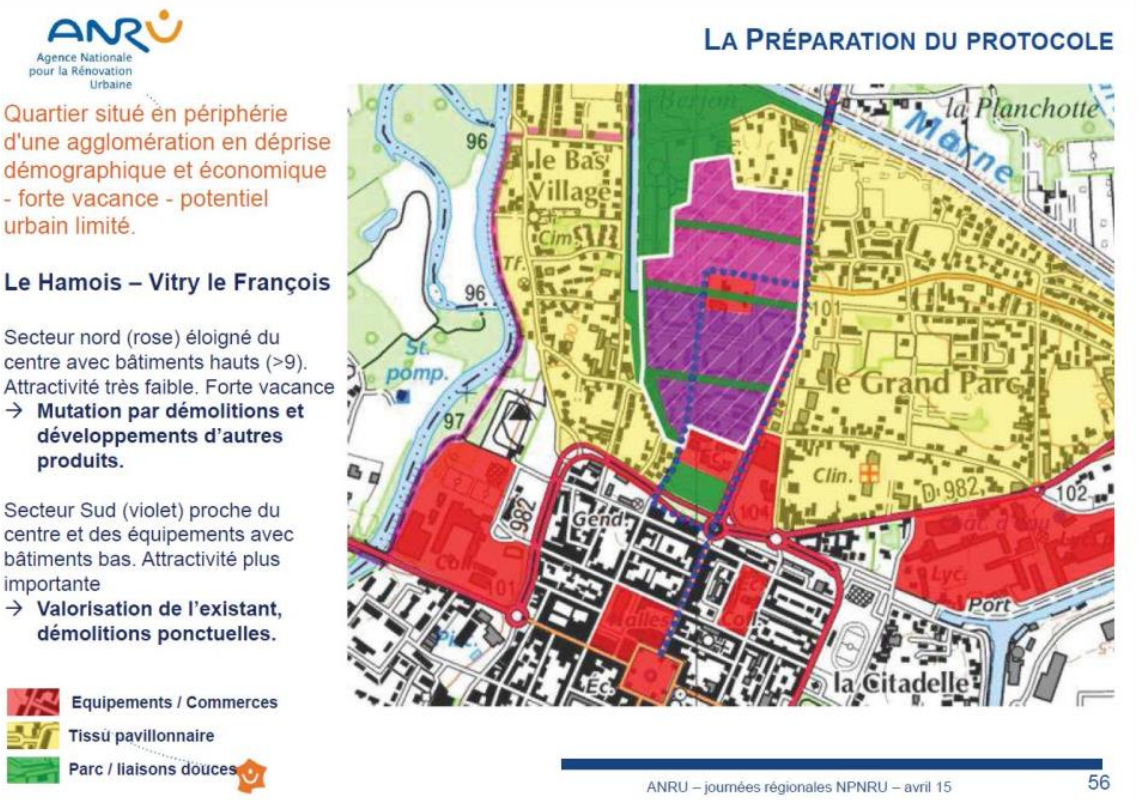
En adaptant la notion développée par la DATAR dans les années 1980 pour décrire les principes d'aménagement des villes affectées par la désindustrialisation (cf. chapitre 3), ce sont les principes de sélectivité spatiale et de repli coordonné à l'échelle de l'agglomération qui sont repris. Comme pour l'ensemble des quartiers concernés par le NPNRU à partir de 2014, il s'agit de renforcer la coordination entre la politique de la ville et la politique de l'habitat, notamment l'action sur le parc existant. Organiser la dé-densification des quartiers en renouvellement urbain s'inscrit aussi dans la volonté, réaffirmée sur le plan national, de promotion de la mixité sociale et de déconcentration de la pauvreté. Il s'agit d'encourager la production d'une offre neuve diffuse au sein de l'agglomération plutôt que dans les quartiers HLM existants. Le règlement du PNRU prévoit ainsi l'obligation de reconstituer l'offre

[161] *Ibid*., p.80.

démolie en dehors du quartier d'habitat social. Cependant, dans les quartiers d'habitat HLM des villes en décroissance urbaine, l'arrêt de la production de logement social dans ces quartiers pourrait s'accompagner d'une remise en cause de leur vocation résidentielle. La Figure 4-5 ci-dessous témoigne de la publicisation par l'ANRU de ces stratégies de resserrement urbain. Dans le cadre de journées régionales de présentation du nouveau programme de renouvellement urbain en région Hauts-de-France, l'ANRU donne ainsi en exemple le cas très spécifique du quartier du Hamois à Vitry-le-François. Ce quartier emblématique des difficultés du logement social dans les villes en décroissance urbaine (Miot et Rousseau, 2017) a connu d'importantes démolitions dans le cadre du PNRU et le NPNRU prévoit à terme la démolition de près de 100% du quartier du Hamois et le relogement des habitants dans le reste du patrimoine du bailleur[162]. La démolition de la quasi-totalité d'un quartier d'habitat social dans le cadre de programmes de renouvellement urbain demeure toutefois une situation exceptionnelle. C'est le premier et unique projet urbain prévoyant la démolition quasi-complète du parc HLM suivi par les équipes de la CGLLS[163].

[162] D'après le directeur du département des aides de la CGLLS, à propos du programme de renouvellement urbain de Vitry-le-François, entretien réalisé le 30 mai 2018.
[163] Ibid.

Figure 4-5 : Un exemple de resserrement urbain, le NPNRU du quartier du Hamois à Vitry-le-François (51)



Source : ANRU, 2015, Journées régionales NPNRU, d'après Espacité, 2017

Le quartier du Hamois constitue un exemple extrême des difficultés de gestion d'un parc HLM en contexte de décroissance urbaine. Cette commune de 13 000 habitants a perdu un tiers de sa population entre 1975 et 2014 et de nombreux emplois[164]. Héritage de son passé industriel, le parc social y est très développé et géré par un bailleur unique. Il possède la moitié des logements de la commune. Le nombre de logements vacants augmente depuis le début des années 2000 et les démolitions de logements lors du premier programme de rénovation urbaine n'ont pas enrayé sa progression. En 2012, 35 % du patrimoine est vacant[165]. Ces difficultés incitent le bailleur social à solliciter la CGLLS pour éviter la faillite. C'est dans le cadre de ce dispositif d'aide au rétablissement des difficultés économiques qu'est mis en œuvre le deuxième programme de renouvellement urbain. Il est envisagé la démolition complète du nord du quartier et le maintien de quelques résidences dans le sud du quartier, ainsi que le recentrement des activités du bailleur sur son patrimoine de centre-ville. D'après les équipes de la CGLLS, le projet a depuis été retravaillé et s'oriente vers une démolition quasi-totale des résidences du quartier, au profit de quelques reconstructions sur site et surtout de la valorisation du patrimoine du bailleur situé en centre-ville.

Ces différents exemples mettent en évidence les difficultés rencontrées par de nombreux organismes HLM des territoires non prioritaires et détendus. Dans un contexte

[164] D'après Miot, Rousseau, 2017, « Décroître pour survivre ? Démolitions et transition énergétique à Vitry-le-François », *Métropolitiques*

[165] Idem.

d'affaiblissement des aides de droit commun, ces organismes doivent appliquer les objectifs des politiques nationales du logement pour obtenir des financements. Or ces objectifs sont en décalage avec les enjeux locaux. Plus encore, les programmes de renouvellement urbain, malgré les moyens financiers sans précédent alloués à la démolition, produisent des effets limités. Les fédérations professionnelles HLM, sur l'incitation des organismes HLM implantés dans ces territoires non prioritaires, se saisissent de ces difficultés et revendiquent une adaptation des politiques du logement à ces territoires.

Ces difficultés mettent en évidence l'inadéquation ou l'insuffisance des politiques nationales du logement pour traiter des difficultés des organismes HLM implantés dans des villes en décroissance urbaine. L'augmentation du nombre de logements vacants dans ces territoires souligne la spécificité de ces territoires non prioritaires. Le décalage est double. Les moyens de l'État se concentrent sur le soutien à la production de logements sociaux dans les grandes agglomérations en manque de logements abordables, tandis que les organismes HLM implantés dans les villes en décroissance composent avec la diminution des aides de droit commun. De plus, les moyens d'exception déployés par l'agence nationale de rénovation urbaine, pourtant conçus pour traiter les quartiers HLM en difficultés ont des effets limités sur la diminution de la vacance dans les villes en décroissance. L'ensemble de ces difficultés sont reprises et reformulées par les fédérations HLM au sein d'un argumentaire sur les territoires détendus destiné à faire évoluer les politiques nationales du logement.

2. Villes en décroissance urbaine, un sous-ensemble des « territoires détendus »

Les fédérations HLM se mobilisent pour interpeller l'État sur les difficultés rencontrées par leurs adhérents. Ce faisant, elles interprètent et proposent une formulation spécifique du problème du logement social en contexte de décroissance urbaine. Elles remettent plus particulièrement en cause la priorité accordée aux « zones tendues » et ses insuffisances dans la prise en considération des problèmes propres à la production et la gestion du logement social dans d'autres territoires. Ce faisant, elles participent indirectement à une publicisation de la décroissance urbaine. A partir d'une analyse du contexte médiatique, des étapes de la mobilisation et de la façon dont le problème est formulé, j'observe comment s'opère cette mise à l'agenda sectorielle de la décroissance urbaine.

Je reviens d'abord sur le contexte médiatique d'une contestation de la métropolisation sur lequel s'appuient ces revendications, avant de décrire la façon dont elles participent à l'identification du problème de décroissance urbaine et à sa construction en termes audibles auprès des acteurs des politiques du logement. La position particulière des organisations professionnelles HLM et notamment leur intégration aux instances de décision et de mises en œuvre des politiques du logement favorise une mise à l'agenda discrète de la question (Garraud, 1990).

2.1. Un contexte médiatique favorable : la montée d'un discours sur l'abandon des « périphéries » par l'État

La construction de ce problème n'a pas mobilisé de relais médiatiques sur le plan national au début des années 2010. Le problème des territoires détendus est resté un sujet technique circonscrit aux milieux professionnels du logement et de l'urbanisme, à l'exception de quelques articles sur les démolitions spectaculaires de logements dans la presse généraliste[166]. Il bénéficie cependant d'un environnement médiatique favorable avec la montée d'un discours critique sur la métropolisation. On retrouve le *political stream* de la théorie de R. Kingdon sur les facteurs propices à la mise à l'agenda d'un problème (Kingdon et Stano, 1984). Le problème des territoires détendus s'intègre à un discours médiatique plus général sur les difficultés des « territoires périphériques » dont les dirigeants d'organismes HLM

[166] Par exemple, Rey-Lefèbvre I., 2015, « *Ces villes où il faut démolir des logements* », Le Monde, édition numérique du 29 juillet 2015.

implantés dans les territoires ruraux et villes petites et moyennes se font directement l'écho. Le rattachement à ces problèmes fournit un registre supplémentaire pour légitimer les difficultés des organismes HLM des territoires détendus comme problème public. Il favorise aussi l'interpellation des services de l'État, qui font face à une remise en cause plus générale des territoires sur lesquels exercer la solidarité nationale.

Ces débats émergent à partir du constat d'un processus de concentration des richesses, de l'emploi, des habitants mais aussi de l'attention de l'État sur les métropoles. Des travaux scientifiques contestent l'idée selon laquelle la métropolisation aurait des effets bénéfiques sur l'économie et la société. La controverse est d'abord d'ordre économique avec des travaux qui revendiquent des modèles de développement économiques alternatifs à la métropolisation. La concentration des moyens au sein de quelques territoires ne serait pas l'unique moyen ni le plus efficace pour augmenter la production de richesse dans une économie globalisée (Bouba-Olga et Grossetti, 2015). Le débat porte également sur l'efficacité de la redistribution (Béhar, 2019 ; Davezies, 2012). Ces mécanismes de transfert de richesses des métropoles vers les autres territoires constituent pourtant le fondement de l'acceptabilité sociale de la métropolisation. L'aide publique à la concentration spatiale est justifiée car elle permet des gains de productivité qui bénéficient indirectement aux territoires défavorisés en solvabilisant le système de transferts sociaux (Askenazy et Martin, 2015). Les travaux menés par l'économiste Laurent Davezies dans les années 2010 mettent en évidence un essoufflement durable de ces mécanismes redistributifs, d'une part en raison d'atouts inégalement répartis selon les territoires pour développer une économie présentielle tournée vers les services à la population et le tourisme, d'autre part en raison de la diminution générale des aides publiques, qui pénalise surtout les territoires les plus dépendants des prestations sociales (pension de retraite, indemnité chômage) et de l'emploi public (Davezies, 2012). Au-delà de la baisse des revenus de transferts (retraite, allocation chômage), le rôle de l'État dans le « délaissement du territoire » (Taulelle, 2012) est aussi critiqué à travers sa politique de restructuration des services. Les travaux menés par le Conseil économique social et environnemental (CESE) sur l'égalité des territoires (De Viguerie, 2014) montrent que cette politique a eu des effets très marqués de renforcement des inégalités territoriales au détriment des territoires ruraux et des petites villes.

Ces réflexions sur la recomposition territoriale des inégalités sociales sous l'effet de la globalisation et la responsabilité de l'État dans ce processus sont également popularisées par les travaux de Christophe Guilluy (Guilluy, 2013, 2014). A travers la notion de « France périphérique », il oppose les habitants des métropoles bénéficiant des retombées positives de la mondialisation aux habitants des territoires « périphériques » (regroupant de façon hétéroclite les villes petites et moyennes, les espaces périurbains et les espaces ruraux) qui

subissent ses effets négatifs à travers une plus grande précarité économique et un risque de déclassement social. C. Guilluy dénonce les politiques publiques inadaptées reposant sur des mécanismes de solidarité qui ne s'exercent pas suffisamment à l'encontre de ces territoires périphériques et qui proposent des solutions en décalage avec la spécificité des problèmes sociaux dans ces contextes. Ces expériences différenciées de la mondialisation et le sentiment d'abandon des habitants vis-à-vis des pouvoirs publics expliqueraient pour partie la montée d'un vote frontiste. Si les aspects culturels de cette dualisation et ses traductions politiques font l'objet de nombreuses discussions (Charmes, 2014), cette thèse d'une nouvelle fracture territoriale a été abondamment relayée par les médias et rapidement appropriée par les acteurs politiques.

Tous ces travaux ne constituent pas un ensemble cohérent, ne font pas l'objet d'un consensus scientifique mais ils contribuent à relayer la thèse d'une France périphérique oubliée par les mécanismes de solidarité nationale.

Ce discours fait aussi un écho direct aux préoccupations des organismes HLM implantés dans les territoires les plus ruraux. Au cours des entretiens, les directeurs reviennent régulièrement sur l'abandon de ces territoires par l'État au profit des métropoles[167]. Ceux-ci soulignent la responsabilité de l'État dans la perte d'emplois et d'attractivité de ces territoires, comme dans ce témoignage d'une directrice d'un OPH de la région Bourgogne-Franche-Comté qui revient sur le « *déménagement du territoire* » qu'elle observe depuis une trentaine d'années :

> *« On ne parle même pas d'aménagement du territoire, il y a longtemps qu'on n'en parle plus sur des territoires comme les nôtres parce que tout a été à sens unique. (…) [P]endant que la France se désindustrialisait, les territoires ont payé cher, par-dessus sont venus s'ajouter des déménagements de territoires au sens où les emplois ont été concentrés sur de l'urbain qu'ils soient emplois tertiaires, emplois publics[168]. »*

Nombre d'entre eux reprennent à leur compte ce sentiment de relégation décrit par C. Guilluy, expliquant que ces territoires ne suscitent un intérêt national qu'au moment des élections pour

[167] Il s'agit des propos tenus par une partie des directeurs enquêtés, engagés dans un groupe de travail spécifique aux territoires détendus au sein de la Fédération des OPH. Lors des entretiens, ceux-ci ont engagé une discussion sur les enjeux politiques de la décroissance urbaine, ce qui n'a pas été le cas de nombreux autres entretiens avec des directeurs où les échanges se sont restreints aux effets et à la gestion de la décroissance urbaine dans le secteur du logement social.

[168] Entretien avec une directrice d'OPH de la région Bourgogne-Franche-Comté, le 23 octobre 2017.

dénoncer l'ampleur des votes d'extrême-droite, à l'exemple de ce directeur d'OPH de la région Normandie qui dénonce l'hypocrisie du discours anti-frontiste :

> *« Et après on entend sur les plateaux télé « Mais comment c'est possible que [dans notre département] le Front national fasse 30 % ? » Honnêtement pour des villages de 50 ou 100 habitants, pour que le Front national fasse 100 % des voix, ce n'est pas à cause de l'insécurité. On a retiré la poste, le curé est parti depuis bien longtemps mais vous voyez, c'est un délitement que les gens vivent*[169]*. »*

En dehors des périodes d'élection, certains directeurs mettent en avant l'invisibilité de ces territoires et de leurs habitants qui confine à la méconnaissance de leurs singularités. Les difficultés des organismes HLM en fournissent alors une illustration dans le champ des politiques du logement. Tournées vers la résolution du problème des métropoles, ces politiques ignorent les difficultés des habitants des autres territoires, à l'exemple de l'absence de dispositifs mis en œuvre pour gérer « l'assignation à résidence » des locataires des QPV hors métropoles, comme exposé par ce directeur d'OPH de la région Hauts-de-France [170] :

> *« Les QPV d'Ile de France sont un exemple de réussite sociale. C'est une étape dans la formation d'une classe moyenne de banlieue, même s'ils quittent ces quartiers. Ce n'est pas le cas dans l'Aisne. Et on n'est pas les seuls, d'après Guilluy, 10 % de la population française seraient dans cette situation ».*

Ces réflexions sur la France périphérique nourrissent ainsi directement le plaidoyer des fédérations HLM. La catégorie des territoires détendus s'inscrit dans cette remise en cause d'une fracture territoriale théorisée dans les années 1980 par la figure du « quartier », c'est-à-dire des quartiers d'habitat HLM des grandes villes, comme lieu de relégation (Tissot, 2005). La fracture territoriale s'élargit aux territoires périphériques. Les territoires détendus seraient l'illustration, dans le champ du logement, de la recomposition territoriale des inégalités sociales sous l'effet de la globalisation et des problèmes sociaux et politiques qu'elle engendre. Ces notions participent à la justification de l'urgence à agir pour éviter le décrochage de ces territoires, comme l'exposent les directeurs d'organismes HLM dans un manifeste sur les territoires détendus en 2015 : « *Notre devoir est d'agir là où nous sommes pour que nos territoires ne deviennent pas des espaces périphériques, aux confins des métropoles qui seraient les seuls lieux où la vraie vie pulserait, innovante et moderne* »[171].

---

[169] Entretien avec un directeur d'OPH de la région Normandie, le 11 octobre 2017.

[170] Entretien avec un directeur d'OPH de la région Hauts-de-France, 28 décembre 2017.

[171] AR HLM Bourgogne, Auvergne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté et Lorraine, 2015, *Manifeste pour une autre politique de l'habitat dans les territoires dits « détendus »*, p.3.

Ce discours critique sur les métropoles et l'abandon des villes petites et moyennes par l'État est également repris par de nombreux élus locaux et relayé par leurs associations d'élus (Dormois et Fol, 2017 ; Dormois *et al.*, 2021). La mobilisation des fédérations HLM s'inscrit ainsi dans un contexte porteur de médiatisation croissante des difficultés des territoires non métropolitains, avec le soutien d'institutions tierces également mobilisées dans la publicisation de ces enjeux. Une série d'entretiens réalisés par les membres du programme de recherche Altergrowth auprès des représentants d'associations professionnelles comme l'association des villes moyennes, l'association des maires de France et l'association des communautés de France montre comment ces dernières participent à la médiatisation du problème des « territoires périphériques », en insistant sur deux dimensions du problème : la responsabilité de l'État et les difficultés propres à ces territoires non métropolitains. Les représentants de ces associations dénoncent ainsi le retrait de l'État des villes petites et moyennes au profit des métropoles. Ils insistent en particulier sur les impacts de la révision générale des politiques publiques (RGPP)[172] et de la restructuration des services publics, notamment de soins ou d'enseignement supérieur. Ces associations d'élus soulignent également la dévitalisation des centres des villes petites et moyennes qui perdent à la fois leur population, leurs services et leurs commerces. Le déclin des centres des villes petites et moyennes est largement médiatisé notamment à propos de l'enjeu de la dévitalisation des commerces (Buhnik, 2018). Le succès médiatique du livre *Comment la France a tué ses villes* du journaliste Olivier Razemon témoigne d'une dénonciation d'un déclin démographique, commercial, urbain et économique des villes petites et moyennes.

La construction du problème de l'abandon des villes petites et moyennes par les associations d'élus passe aussi par la définition de solutions cohérentes avec les politiques publiques existantes. On retrouve la nécessité de formuler des solutions pour politiser un problème décrit par P. Zittoun pour qui la proposition d'action publique « *s'appuie sur un double processus de greffe de cette proposition, d'une part sur un problème qu'elle permet de résoudre, et d'autre part à une politique publique qu'elle permet de transformer* » (Zittoun, 2013, p. 15). Ces associations dénoncent à la fois un « *État aveugle aux contextes locaux* »[173] et proposent des mesures pour renforcer les possibilités d'adaptation de la règle nationale par les collectivités locales. A l'instar des fédérations HLM, elles interpellent l'État sur l'approfondissement de la territorialisation[174] des politiques publiques, c'est-à-dire « *la*

---

[172] APVF, *Révision Générale des Politiques publiques : les maires dressent un bilan sévère*, Paris, 2011.

[173] Propos tenus par S. Bellion, chef du département ville, urbanisme, habitat de l'association des maires de France, entretien réalisé par Sylvie Fol et Rémi Dormois, le 23 février 2016.

[174] Le concept de « territorialisation » a fait l'objet de nombreux travaux depuis les années 1980 mais demeure polysémique (Desjardins, 2013 ; Vanier *et al.*, 2009) Je retiens ici la définition juridique.

faculté d'adapter localement une règle nationale ou de créer une règle locale » (Brouant, 2013b, p. 3).

Au cours des années 2010, les politiques publiques nationales évoluent vers une intégration de ces territoires « périphériques ». Dans un article sur les représentations des fractures territoriales, R. Epstein et T. Kirzbaum montrent comment le gouvernement Hollande développe, au moins symboliquement, des mesures spécifiques à l'attention des territoires « périphériques » à travers la réforme de la Politique de la Ville (Epstein et Kirszbaum, 2016). Ces évolutions traduisent dans le champ du logement, la reformulation de la question de la fracture territoriale : les villes petites et moyennes s'ajoutent aux quartiers des grands ensembles de banlieue pour constituer la liste des territoires en difficultés sur lesquels orienter la solidarité nationale. La réforme de la géographie prioritaire de 2014, en retenant le critère de la pauvreté monétaire pour déterminer les quartiers bénéficiaires de la politique de la ville, permet d'en élargir la liste à des quartiers de petites villes de départements ruraux comme la Creuse (quartier de l'Albatros à Guéret) ou le Gers (quartier du Grand Garros à Auch). De même, la création du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) met en scène la fusion de la politique de la ville et de l'aménagement du territoire.

Cette reconnaissance se traduit également par la mise en œuvre de politiques publiques dédiées à des catégories de villes autres que les métropoles. L'Appel à manifestation d'intérêt Centre-bourg, mis en place en 2015, cible ainsi les petites villes. En 2018, le programme Action Cœur de ville est destiné à traiter les difficultés des villes moyennes en accompagnant spécifiquement 220 d'entre elles. Son déploiement est assuré par une nouvelle institution, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) créée en 2018. Issue du regroupement de plusieurs agences nationales et du CGET, l'ANCT porte dans ses missions la réaffirmation de la présence de l'État dans les territoires hors métropole. Selon un principe de subsidiarité, elle revendique un accompagnement prioritaire dans les territoires les plus en difficultés ou ceux pour lesquels l'offre d'ingénierie est insuffisante (et en renfort sur des projets thématiques complexes)[175].

La mobilisation en faveur des territoires détendus s'inscrit ainsi dans un contexte médiatique et politique favorable à la prise en compte des territoires « oubliés » par l'État. Elle facilite l'accueil favorable des travaux sur les territoires détendus tant par les élus locaux, les services de l'État et la communauté de chercheurs. « *Les questions que nous nous sommes*

[175] ANCT, 2020, Feuille de route de l'ANCT pour 2020, 5 p.,

posées, nous n'étions pas les seuls à se les poser » résume ainsi le directeur de l'association HLM de Bourgogne-Franche Comté[176].

2.2. Les territoires détendus[177], une mise à l'agenda sectorielle de la décroissance urbaine par la formulation d'une nouvelle catégorie d'action publique

A travers la catégorie de territoires détendus, les fédérations HLM structurent un ensemble de problèmes et de revendications pour les organismes HLM qui interviennent dans ces territoires non concernés en premier lieu par le manque de logements à prix abordables. L'analyse du travail d'étiquetage et de labellisation des problèmes (Becker, 1966b) met en évidence le processus de formalisation de ces problèmes par les fédérations HLM en termes audibles pour les pouvoirs publics et l'intégration d'éléments stratégiques propres à gérer le déclin urbain dans les politiques du logement.

2.2.1. La mobilisation des fédérations HLM pour plaider la cause des territoires détendus

Deux organisations professionnelles du mouvement HLM ont joué un rôle pionnier dans la mise à l'agenda de cette thématique au sein de l'USH dans les années 2010 : la Fédération nationale des Offices Publics de l'Habitat et les cinq associations régionales HLM de Bourgogne, Franche-Comté, Champagne-Ardenne, Lorraine et Auvergne. Elles réalisent les premières études pour formuler des préconisations[178] et interpeller sur « *la nécessité d'une politique différente au sein du mouvement HLM et auprès de l'État* »[179]. Elles participent ainsi à la légitimation du problème des territoires détendus au sein du mouvement HLM. L'Union sociale pour l'Habitat reconnaît progressivement la nécessité de consacrer des moyens spécifiques aux zones détendues. En 2016, l'USH inscrit officiellement l'enjeu des territoires détendus dans ses résolutions annuelles et met en place un plan d'actions associant les

---

[176] Entretien avec le directeur de l'association régional USH Bourgogne Franche-Comté, 12 mai 2017

[177] Cette sous-partie doit beaucoup au travail commun avec Matthieu Gimat sur le recours au critère de tension du marché pour définir une géographie prioritaire des politiques nationales du logement (Gimat et Mondain, 2018).

[178] Respectivement, FOPH, 2014, *La recomposition du parc social en territoires détendus* & AR HLM Bourgogne, Auvergne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté et Lorraine, 2015, *Manifeste pour une autre politique de l'habitat dans les territoires dits « détendus »*

[179] E. Bouet, directeur de l'association régionale HLM Bourgogne-Franche-Comté, à l'initiative du *Manifeste pour une autre politique de l'habitat dans les territoires dits « détendus »*, entretien réalisé le 12 mai 2017.

fédérations nationales HLM et la Banque des Territoires pour accompagner les organismes HLM concernés. La reconnaissance en interne par le mouvement HLM marque une première étape dans le processus de mise à l'agenda par la communauté professionnelle des organismes HLM. Elle justifie le déploiement des moyens d'actions habituels de ces organisations professionnelles pour légitimer, médiatiser et interpeller les acteurs des politiques du logement et de l'aménagement sur la problématique des territoires détendus. En complément des mobilisations à l'échelle locale des organismes HLM concernés, les instances de représentation nationales intègrent cet enjeu à leurs revendications.

Au niveau national, le mouvement HLM assure la production d'expertise sur les territoires détendus. En 2014 et 2015, trois études sont commandées à des bureaux d'études pour décrire les territoires détendus, l'une par la FOPH sur les enjeux patrimoniaux des Offices publics de l'habitat en territoires détendus, l'autre par cinq associations régionales HLM sur le marché du logement dans leurs cinq régions et une dernière par l'USH sur le devenir des quartiers d'habitat social en territoires détendus et notamment les modes de renouvellement urbain dans ces quartiers. Elles proposent des indicateurs et des données statistiques pouvant être repris par les pouvoirs publics comme des indicateurs chiffrés sur la situation et les besoins de financements attendus, des typologies des marchés détendus ainsi qu'une série de préconisations et de demandes d'adaptation réglementaires précises. Le mouvement HLM entreprend en 2016 un appel à manifestation d'intérêts à destination des territoires détendus[180]. A travers dix études menées sur dix territoires différents, il vise à identifier des manières de faire reproductibles ou des freins financiers ou réglementaires récurrents[181]. Ce dispositif est reconduit en 2018.

Ces études fournissent des préconisations qui sont ensuite diffusées auprès des professionnels du logement par les réseaux d'échanges spécifiques au mouvement HLM ou par la participation de représentants du mouvement HLM aux journées d'échanges des réseaux professionnels de l'habitat. Sur les six manifestations nationales recensées depuis 2015 sur les thématiques des villes moyennes et de la revitalisation des centres-villes, cinq prévoyaient

---

[180] Appel à manifestation d'intérêt des organismes HLM intervenant sur les territoires dits « détendus » à l'initiative de l'USH, la FOPH, la FNAR, la FESH, Coop'HLM, Procivis et la Banque des Territoires, 2016.

[181] Les projets retenus pour le premier appel à manifestation d'intérêt rassemblent ainsi une diversité de thématiques et de territoires : l'adaptation des documents de planification locaux aux spécificités du logement social dans les territoires « détendus » (inter-bailleur de l'Yonne, Reims Métropole et inter-bailleur), l'élaboration de stratégies patrimoniales de démolition et renouvellement de l'offre (inter-bailleur du Cher, office public de la Creuse, inter-bailleur de la Loire), l'adaptation des règles nationales sur mixité sociale (communauté d'agglomération de Nevers et inter-bailleur, inter-bailleur de l'Orne), le développement de l'offre locative sociale dans les territoires ruraux (Parc naturel régional du Livradois Forez et inter-bailleur) le développement d'une offre de services par les bailleurs (inter-bailleur de l'Allier), le développement de compétences d'aménageur (office départemental de la Drôme).

l'intervention d'un ou de plusieurs bailleurs, et deux étaient directement organisées par l'USH[182].

Cette expertise est également diffusée auprès des partenaires du mouvement HLM dans le cadre de groupes de travail réguliers avec les services de l'État et de commissions préparatoires aux projets de loi. Les préconisations de financement des besoins de réhabilitation et démolition du patrimoine en zones détendues ont ainsi été intégrées aux discussions avec les services de l'État sur la répartition des aides à la construction neuve. De même le chiffrage des coûts de démolition en zones détendues a été repris par la Banque des Territoires pour définir son aide financière à la démolition de logement social hors des quartiers de la politique de la ville.

2.2.2. Le récit d'une responsabilité publique face aux problèmes de logement dans les territoires détendus

La description des territoires détendus par les fédérations HLM participe à rendre nécessaire et légitime une intervention publique dans ces territoires en posant la question de la responsabilité de l'État dans les problèmes actuels de gestion du parc social et en soulignant la persistance de besoins en logement non satisfaits par le marché.

Les territoires détendus sont définis comme des territoires aux dynamiques démographiques, économiques et immobilières singulières qui entraînent des problèmes de logement distincts de ceux des zones tendues. Ils connaissent « *une atonie de l'activité économique* »[183] ou même « *une dégradation ancienne et continue de l'activité économique* »[184], « *une déprise démographique* »[185] et un vieillissement accéléré de la population. Ce sont des territoires éloignés des métropoles et de leur dynamisme supposé. Le marché immobilier y est déstabilisé par une offre de logement excédentaire. « *Sur certains segments, en accession comme en location, parcs public et privé sont en concurrence ce qui conduit les acteurs à*

---

[182] Les mobilisations recensées sont le colloque « Territoires en décroissance » organisé par l'USH en 2015, l'atelier thématique sur les territoires en déprise organisé par le réseau des acteurs de l'habitat en 2016, le séminaire « Requalifier les quartiers anciens détendus : stratégie et modes opératoires » organisé par le forum des Politiques de l'habitat privé en 2016, les formations sur les stratégies de l'habitat en territoires détendus organisé par l'Ecole du Renouvellement Urbain en 2015 et 2016, le séminaire de recherche « Villes moyennes et petites villes : quelles politiques de l'habitat ? » organisé par le PUCA en 2016, les Assises pour la revitalisation économique et commerciale des centres-villes organisées par le secrétariat d'État au Commerce en 2017.

[183] USH, FOPH, FESH, Coop HLM, FNAR, Caisse des dépôts et Consignation, 2016, *Appel à manifestation d'intérêt des organismes HLM intervenant dans les territoires détendus*, p. 1

[184] AR HLM Bourgogne, Auvergne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté et Lorraine, 2015, *Manifeste pour une autre politique de l'habitat dans les territoires dits « détendus »*, p. 7

[185] FOPH, 2014, *La recomposition du parc social en territoires détendus*, p. 8

diminuer les prix de vente et à baisser les loyers »[186]. La production neuve n'entraînerait plus seulement l'amélioration des conditions de logement des ménages ou les possibilités de mobilité résidentielle mais également la vacance accélérée du parc ancien de moindre qualité.

La hausse de la vacance dans ces territoires est présentée dans ces discours comme la conséquence d'évolutions structurelles liées aux mutations socio-économiques contemporaines et des orientations des politiques nationales passées et actuelles. L'évolution des activités économiques aurait des effets négatifs sur ces territoires à travers deux processus : la désindustrialisation, c'est-à-dire la diminution continue ou brutale du nombre d'emplois industriels dans ces territoires, et la concentration des activités économiques dans les métropoles. L'évolution des modes de croissance urbaine sont aussi mis à l'index avec des dynamiques de périurbanisation qui ont pour corolaire l'augmentation de la vacance résidentielle dans les villes centres. Pour ces villes centres, « *le poids des équipements publics d'agglomération [devient] lourd à porter avec une population qui décroît, des commerces qui ferment* »[187]. Le rôle de l'État dans l'accompagnement des transformations socio-économiques est mis en évidence en rappelant les effets des réformes passées des services publics à travers « *la diminution des emplois publics et l'impact de la réforme territoriale* »[188] qui entraîne le regroupement des services administratifs de l'État dans les capitales régionales. Le parc social de ces territoires est présenté comme l'héritage des politiques publiques menées durant les Trente Glorieuses où la construction de logement social a accompagné la croissance urbaine et économique. Le parc social demeure dans ces villes tandis que les lieux de la croissance urbaine et économique ne sont plus les mêmes. Ainsi, J-L Dumont, président de l'USH[189], présente les logements sociaux des territoires détendus comme : ceux

> *« [ceux] des bourgs, des petites et des villes moyennes, où les HLM ont accompagné le développement industriel du pays pendant les « Trente glorieuses ». (…) Ce patrimoine HLM, intimement lié à l'industrialisation, à la croissance est aujourd'hui en vif décalage avec les aspirations des habitants, avec les marchés du logement. »*

Dans le champ du logement, les fédérations HLM critiquent une « *politique nationale de l'habitat prioritairement centrée sur l'accès au logement dans les territoires les plus*

---

[186] AR HLM Bourgogne, Auvergne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté et Lorraine, 2015, *op. cit.*, p. 6
[187] USH, CDC, 2015, *op. cit.*, p.9
[188] USH, CDC, FOPH, FESH, FNAR, Coop HLM, 2016, *op. cit.*, p. 1
[189] J-L Dumont, président de l'USH, discours d'introduction à la journée « Territoires en décroissance », le 23 juin 2015

« tendus », pour laquelle « *l'habitat dans les territoires dits « détendus » ne constitue ni une priorité, ni même un sujet : dans ces territoires l'offre est globalement supérieure à la demande et des réponses existent face à l'urgence et au mal-logement* »[190]. Cette critique ne porte pas directement sur l'orientation des aides à la production de logement social dans les zones tendues mais plutôt sur un décalage plus général avec l'élaboration de nouveaux instruments d'action publique prévus pour gérer les difficultés de logement des zones en tension immobilière. Les politiques mises en place pour favoriser l'investissement locatif sont critiquées pour leur effet de déstabilisation du marché immobilier. Cumulées avec les incitations à la production de logements sociaux portées par le plan de relance de 2009, elles ont contribué à générer de la vacance dans le parc locatif, social comme privé.

Ce contexte de territoires détendus remet en question les objectifs du logement social dans ces territoires et les modes d'intervention des organismes HLM, en décalage avec certaines orientations nationales des politiques du logement. En complément d'une critique largement partagée sur l'inadéquation de l'usage du zonage ABC pour orienter la production de logement social[191], les fédérations HLM critiquent plus généralement les classements mobilisant le critère de tension pour hiérarchiser les territoires, indépendamment des indicateurs mobilisés. Ils mettent en évidence la permanence de besoins en logements dans ces territoires détendus. Il ne s'agit plus de participer au développement d'une offre de logements abordables à travers la production de nombreux logements sociaux. L'enjeu ne serait plus quantitatif mais qualitatif avec la nécessité de produire des logements pour répondre à des besoins réduits et spécifiques pour lesquels l'offre existante serait insatisfaisante (personnes âgées en perte d'autonomie, jeunes travailleurs et apprentis, etc.).

Les fédérations HLM alertent aussi sur la position singulière des organismes HLM dans les zones détendues. La rareté des opérateurs privés induirait une responsabilité spécifique des organismes HLM. Ceux-ci seraient susceptibles d'élargir leurs missions à d'autres questions d'intérêt général d'aménagement et de gestion locative comme l'intervention sur le parc privé dégradé, la construction d'équipements publics ou la gestion de copropriétés privées. La fédération des OPH conclut ainsi dans un rapport de 2017 consacré aux politiques du logement dans les territoires détendus :

---

[190] FNAR, 2015, *op. cit.*, p. 4

[191] Se référer par exemple à : Cour des Comptes, 2012, « Le logement social : les priorités géographiques », Rapport public annuel, Paris, p 486-529 ou AR HLM Rhône Alpes, 2014, *Le pouvoir d'adaptation territorial des règles en matière de logement*, 54 p.

« Dans ce contexte de désintérêt marqué pour les centres anciens, émanant non seulement des ménages mais aussi des opérateurs immobiliers, les Offices Publics de l'Habitat sont bien souvent les seuls interlocuteurs vers lesquels les élus sont en mesure de se tourner[192]. »

2.2.3. Des préconisations qui empruntent au registre de la « décroissance planifiée » mais pas seulement

A travers la mise à l'agenda des territoires détendus, le mouvement HLM formule un ensemble de préconisations à destination des pouvoirs publics qui dessinent des politiques de l'habitat et d'aménagement spécifiques aux villes en décroissance urbaine. Le Tableau 4-2 ci-après présente les principales propositions formulées par le mouvement HLM. Elles participent ainsi à la mise à l'agenda des politiques nationales d'éléments en rupture avec le paradigme de croissance urbaine, avec la promotion de stratégies assimilables au modèle de « décroissance planifiée » développé par les recherches sur la décroissance urbaine (cf. chapitre 1). Ce modèle est théorisé en opposition avec les modèles entrepreneuriaux de développement urbain, bien que les stratégies observées soient plus hétérogènes, empruntant à la fois à la fois aux canons de la décroissance planifiée et de l'entrepreneurialisme urbain (Miot, 2012 ; Wiechmann et Pallagst, 2012). La décroissance urbaine est intégrée comme une tendance durable de l'évolution du territoire qui légitime la redirection des moyens des politiques urbaines vers les populations et les activités restantes (Schilling et Logan, 2008).

[192] FOPH, 2017, *op. cit.*, p.23.

Tableau 4-2 : Principales revendications des fédérations HLM en faveur des territoires détendus

	Préconisations	Mesures proposées
Politiques patrimoniales	Généraliser le recours à la démolition	Financer la démolition sans obligation de reconstruction
	Garantir l'accès aux aides à la construction de logements	Accorder l'indemnité démolition aux logements vacants à plus de 25 % à la signature de la convention ANRU
		Financer la démolition en dehors des NPNRU
	Acter l'absence de valeur du patrimoine et/ou du foncier	Autoriser la reconstruction de l'offre de logement démolis en QPV
		Evaluer une valeur nulle pour le foncier après démolition tant qu'aucun projet n'est engagé dans le cadre du NPNRU
Politiques d'attribution	Eviter le départ des ménages les plus aisés	Généralisation des dérogations aux plafonds de ressources
	Accélérer le processus d'attribution de logements	Assouplir les règles de sous-occupation
	Tenir compte du risque de vacance dans les décisions d'attribution	Dématérialisation de la commission d'attribution des logements
		Validation *a posteriori* des attributions par la CAL
		Cotation optionnelle de la demande
		Rendre optionnelle l'attribution de 25 % des logements hors QPV aux ménages à plus faibles revenus
Diversification des activités et des publics logés	Encourager les organismes HLM à intervenir sur le parc privé	Majorer les aides à l'acquisition-amélioration
		Généraliser le recours aux financements de l'ANAH
	Développer les compétences d'aménagement	Elargir les compétences des organismes HLM en matière d'aménagement, de gestion du parc privé, de production d'équipements collectifs et de prestations de services
	Favoriser le développement des services aux locataires	
Politiques de l'habitat	Renforcer l'articulation entre les différentes composantes des politiques de l'habitat (production neuve et renouvellement urbain, public et privé)	Intégration des stratégies patrimoniales des bailleurs aux documents de planification locaux
		Conditionner l'autorisation de construire à la démolition préalable de logements dans l'agglomération
	Promouvoir le resserrement urbain	Financement public des aménagements provisoires des friches issues de la démolition

Sources: FOPH 2014; USH, 2015; FNAR, 2015 ; FOPH, 2017 ; USH, 2018

Des mesures pour « retendre le marché »

Certaines préconisations relatives aux politiques patrimoniales des organismes HLM et à leur inscription dans les politiques urbaines locales s'inscrivent ainsi dans le constat d'une offre de logements durablement excédentaire par rapport aux besoins en logements : réduction de l'offre de logements, sélectivité des zones d'intervention, renforcement d'une approche localisée et multisectorielle.

Les fédérations HLM revendiquent ainsi l'accès à des aides financières publiques pour démolir les logements sociaux obsolètes. L'objectif présenté est double : il s'agit à la fois de limiter les pertes financières des organismes HLM et de contribuer à « *remettre sous tension le marché de l'habitat dans toutes ses composantes publiques et privées* »[193] comme le proposent les organismes HLM auteurs du *Manifeste pour une autre politique de l'habitat dans les territoires dits « détendus »*. Le mouvement HLM préconise ainsi la levée de l'obligation de reconstruction de l'offre démolie dans les projets de renouvellement urbain financés par l'ANRU et la généralisation du financement de la démolition à l'ensemble du parc HLM situé dans les territoires détendus. On retrouve les mêmes éléments de discours que dans les années 1980 sur la perte d'attractivité irrémédiable de certains logements sociaux et l'inefficacité de la réhabilitation de ce patrimoine. La FOPH identifie ainsi un profil de patrimoine à démolir en priorité : le patrimoine « *de type ZUP, composé de grands ensembles collectifs anciens, aux formes obsolètes et très majoritairement vacants* »[194]. Il s'agit à la fois de logements situés dans des quartiers de la géographie prioritaire qui n'ont pas été démolis dans le cadre des opérations de renouvellement urbain financées par l'ANRU mais aussi de quartiers d'habitat social non éligibles aux programmes de l'ANRU, notamment en raison d'un nombre insuffisant d'habitants pour intégrer les seuils de la géographie prioritaire (cf. Figure 4-6). La fédération des OPH estime que 835 700 logements de ses adhérents seraient à démolir dans les dix prochaines années[195].

Le soutien à la démolition est intégré dans une stratégie plus générale de renouvellement du parc de logements dans les territoires détendus : démolition du parc obsolète, réhabilitation de certains segments du parc et poursuite de la production neuve. Ainsi, la revendication d'une aide à démolir est généralement couplée à la réaffirmation du « droit à construire » une offre nouvelle, en plus petite quantité : « *La démolition doit être suivie d'une reconstruction ciblée (en nombre, en localisation et en type de produits adaptés aux clientèles). Les*

---

[193] FNAR, 2015, *op. cit.*, p. 11.
[194] FOPH, 2014, *La recomposition du parc social en territoires détendus,* p. 10.
[195] *Ibid*, p.17.

programmations en territoires détendus ne peuvent donc descendre en-dessous d'un certain seuil »[196] résume ainsi un rapport de la FOPH sur l'adaptation des politiques nationales aux territoires détendus.

Figure 4-6 : Des possibilités de démolition insuffisantes pour les marchés immobiliers détendus ?

Immeubles en attente de démolition, en bordure d'une opération PNRU à Firminy Vert, Firminy, Loire

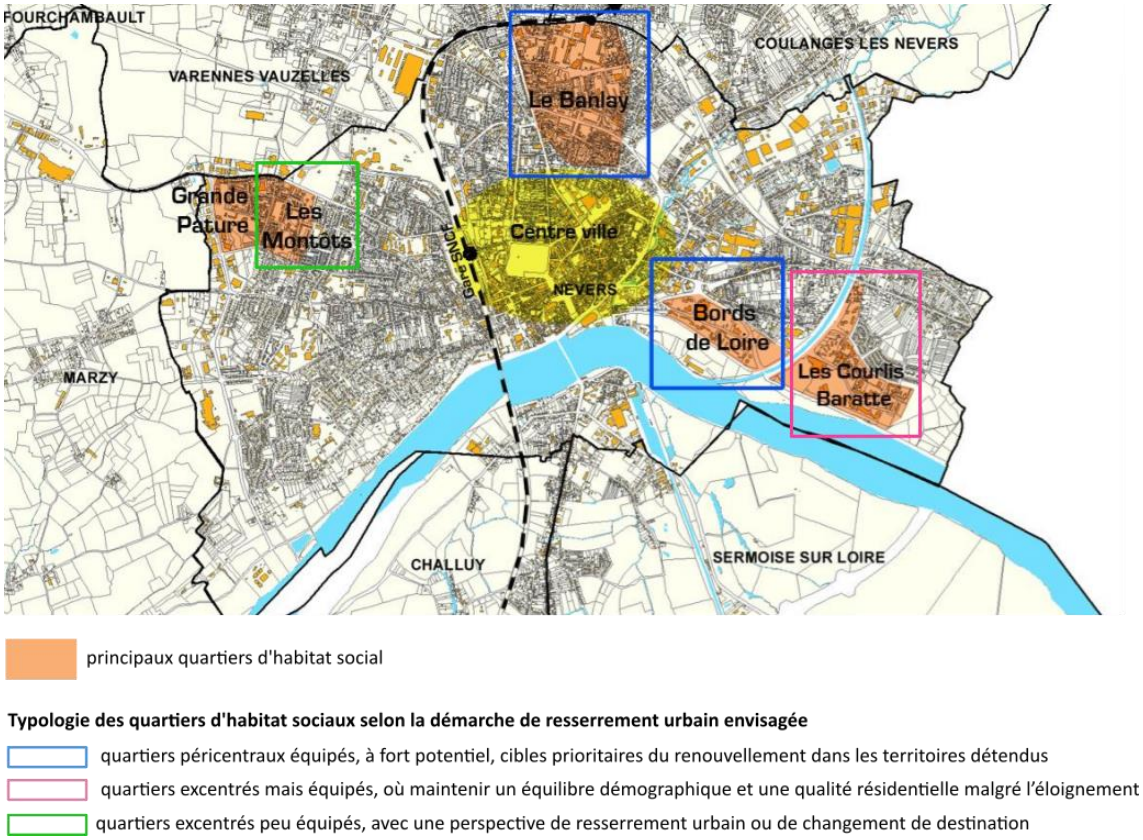
Immeubles prévus à la démolition dans un quartier ne relevant pas de la géographie prioritaire, Prés-Hauts, Tonnerre, Yonne

Source : Photographies personnelles, 2017

Une étude de recherche-action co-financée par l'USH et la Banque des Territoires propose des principes opérationnels pour organiser la diminution de l'offre de logements sociaux à l'échelle d'une agglomération[197]. Les auteurs reprennent à leur compte la doctrine de « resserrement urbain »[198] pour proposer un modèle de différenciation de l'évolution des quartiers d'habitat HLM d'une agglomération, qui justifierait la sélectivité spatiale de l'investissement public mais aussi des organismes HLM et acteurs privés. Le resserrement urbain prévoit ainsi un classement des quartiers, similaire aux stratégies de *down-sizing* emblématiques des *shrinking cities* (Béal, Rousseau, Fol, 2016). Il s'agit de concentrer l'investissement public en zone centrale ou péricentrale et d'organiser le délaissement de quartiers périphériques où la fonction résidentielle serait abandonnée au profit d'une fonction agricole ou de réserve foncière (Figure 4-7).

[196] FOPH, 2017, Pour une meilleure adaptation des politiques du logement aux territoires détendus, p.12.
[197] USH, CDC, 2015, *op. cit.*
[198] *Ibid*., p.2.

Figure 4-7 : Typologie de resserrement urbain proposée par l'USH appliquée à Nevers



Source : Synthèse personnelle d'après USH, CDC, 2015 pp.13-17

Cette démarche est élaborée à partir de deux villes, Nevers et Châteauroux, dont le parc HLM est marqué par une vacance persistante, malgré d'importants programmes de rénovation urbaine mis en œuvre dans les années 2000. Selon des critères relatifs à la proximité du centre-ville, le niveau d'équipement, l'attractivité actuelle du quartier vis-à-vis des locataires HLM et les possibilités estimées de diversification de l'habitat, une typologie des évolutions de ces quartiers est proposée pour prioriser l'investissement :

- **Les quartiers péricentraux dotés de nombreux équipements et proches du centre-ville** constituent la cible privilégiée des projets de renouvellement urbain, avec pour objectif de densifier et de diversifier l'offre de logements ;
- **Les quartiers excentrés mais dotés d'équipements collectifs** (écoles, collèges, centres socio-culturels, …) pour lesquels il convient plutôt « *d'adopter une démarche visant à conforter l'existant et à améliorer le cadre de vie, sans pour autant viser le développement du quartier* »[199] ;
- **Les quartiers excentrés peu équipés** pour lesquels « [i]l faut s'interroger (…) sur la démolition partielle et/ou totale de tels quartiers et la programmer dans le temps »[200] et s'interroger sur les fonctions alternatives à l'habitat : réserve foncière, agriculture, loisirs, …

Le développement de telles stratégies de resserrement urbain dans les territoires détendus n'est pas revendiqué explicitement dans les propositions de l'USH pour les territoires

[199] *Ibid*., p. 15.
[200] *Ibid*., p. 16.

détendus. Néanmoins, les propositions s'inscrivent dans l'approfondissement d'une approche coordonnée des politiques locales de l'habitat et d'une priorisation de l'action publique pour limiter « *une concurrence dispendieuse* »[201] pour l'investissement public. Elles doivent s'intégrer à des projets de territoires multisectoriels (revitalisation commerciale, développement économique, amélioration de l'offre de transports, aménagement des espaces publics, etc.). « *Créer du logement ne peut impulser le dynamisme du territoire* »[202]. Ce projet de territoire doit permettre d'associer l'ensemble des acteurs privés et publics du logement et de l'aménagement d'un territoire donné et notamment de coordonner les politiques de réhabilitation du parc privé et du parc social. De nombreuses revendications concernent ainsi l'inscription dans les documents stratégiques des politiques locales de l'habitat des plans d'investissements patrimoniaux des bailleurs. Dans le cadre de la rénovation urbaine, les fédérations HLM proposent également d'acter la perte de fonction résidentielle des espaces démolis et, par conséquent leur perte de valeur. Dans sa contribution à la loi ELAN, l'USH rappelle ainsi que si la « *détermination de la valorisation foncière doit tenir compte de la destination des biens à court et moyen terme et ce également au regard du contexte du marché [alors] des valeurs nulles sont envisageables* »[203]. La fédération OPH propose également une aide publique à l'aménagement des friches dans le cadre des programmes de l'ANRU pour financer « *les aménagements qualitatifs et provisoires des terrains après démolition* »[204].

Une remise en cause des objectifs et moyens de la mixité sociale et du droit au logement

Ces mesures témoignent d'une relative correspondance du référentiel de « décroissance planifiée » avec d'autres enjeux qui mobilisent les fédérations HLM : mettre en œuvre les politiques nationales du logement, assurer la pérennité des organisations, notamment sur le plan financier. Les différentes mesures précédemment évoquées participent à la sécurisation de la situation financière de ces organismes HLM par le partage des coûts liés à l'absence de dynamique de marché : obtention de financements publics supplémentaires, diminution des coûts liés à la vacance. Les revendications d'une diversification des activités des organismes HLM sont également compatibles avec ces

---

[201] FOPH, 2014, *op. cit.*, p.15.
[202] *Ibid*., p.8.
[203] USH, 2018, *Les contributions du mouvement HLM dans la perspective de la loi ELAN*, p.63.
[204] FOPH, 2017, *op. cit*. p.21.

objectifs, en fournissant *a priori* des relais de croissance à des organisations dont les missions classiques de production de logement s'essoufflent.

Certaines mesures relatives à l'activité de bailleur ne s'inscrivent toutefois pas entièrement dans les principes d'un modèle de « décroissance planifiée » avec un rapport plus ambigu à l'amélioration ou la satisfaction des besoins des populations restantes. Les revendications relatives à l'adaptation des objectifs de mixité sociale et de droit au logement (cf. Tableau 4-2) illustrent bien cette tension entre prise en compte d'une décroissance durable, maintien du cadre de vie des ménages locataires et préservation des capacités financières d'un organisme HLM. Dans sa contribution au projet de loi ELAN en 2018, l'USH préconise d'adapter les règles des attributions de logements arguant d'une « *complexité qui constitue un frein à la recherche de solutions sur mesure à chaque demande* »[205] et de la nécessité de contenir la vacance. L'enjeu de lutte contre la vacance est ainsi mis en balance avec les principes de mixité sociale et de droit au logement qui guident le renforcement de la réglementation des attributions à l'échelle nationale. Il s'agit de rendre facultative une série de mesures destinées à garantir la transparence des attributions, l'accès au logement social des populations les plus défavorisées et la mobilité résidentielle des locataires HLM. Ces territoires, en raison de la détente des marchés, sont présentés par les fédérations HLM comme des marchés pour lesquels l'ensemble de la population, même les ménages les plus défavorisés, trouvent à se loger et pour lesquels les quelques situations exceptionnelles de mal logement peuvent être résolues localement, sans nécessité de systématiser des règles complexes et contraignantes. De même, les règles incitant à la mobilité des locataires HLM, notamment les plus aisés, ne seraient plus aussi importantes puisque les locataires peuvent être logés dans d'autres segments du parc. En complément de cette relativisation des enjeux de droit au logement, les fédérations HLM insistent sur la nécessité de reconnaître la lutte contre la vacance comme l'un des enjeux des politiques d'attribution. Les travaux sur les politiques sociales d'attribution ont montré que cet enjeu de vacance pesait fortement dans les pratiques locales d'attribution de logements (Bourgeois, 2017 ; Sala Pala, 2006), dans la rapidité d'exécution de la procédure, la pré-sélection des candidats et le choix des candidats. Il s'agit toutefois d'une organisation locale qui peut être remise en cause à l'échelle nationale. Ainsi, plusieurs dirigeants enquêtés ont fait état du risque de sanctions de la part de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) pour non-respect des règles d'attribution. La directrice d'un OPH de la région Auvergne-Rhône-Alpes explique mettre en place des pratiques d'attribution qui dérogent aux principes de la loi Egalité et Citoyenneté pour les logements vacants depuis plus de trois mois, ainsi que les logements vacants après

[205] USH, 2018, *op. cit.*, p.33.

de multiples refus et les logements étudiants. Pour ces logements, l'OPH peut ne présenter qu'un seul candidat et, pour les étudiants, signer directement le bail avec eux[206]. Dans ces cas de figure, la commission d'attribution de logements joue plutôt un rôle de contrôle *a posteriori*. Elle entérine l'attribution effectuée en s'assurant du respect des critères d'attribution. Ces pratiques sont présentées par les bailleurs comme autant de réponses localisées permettant de concilier les enjeux de vacance et de mixité sociale. Les fédérations HLM encouragent à leur reconnaissance sur le plan national à travers la revendication d'assouplissements de la réglementation sur les attributions.

Pour une territorialisation renforcée des politiques du logement

Les revendications portées par les fédérations HLM[207] s'inscrivent dans les différentes possibilités de territorialisation de l'action publique. Les organismes HLM des territoires détendus déclinent les différents moyens de prendre en compte la spécificité des configurations locales : adaptation de la règle nationale, créations de règles locales, poursuite de la décentralisation et généralisation du droit à l'expérimentation.

De nombreuses revendications concernent l'adaptation des règles nationales à travers deux moyens de transformation réglementaire. D'une part, certaines mesures portent sur la prise en compte de différences territoriales au sein des réglementations nationales. Il s'agit par exemple de l'adaptation des exigences de reconstitution des logements démolis financés par l'ANRU. D'autre part, les organismes HLM des territoires détendus sollicitent aussi des évolutions réglementaires qui bénéficieraient à tous les organismes HLM mais sont motivées par les spécificités des activités des organismes HLM dans les territoires détendus. Il s'agit par exemple de l'octroi de nouvelles compétences comme la possibilité de construire des équipements publics et parapublics à la demande des collectivités locales[208].

Les revendications portent aussi sur la délégation des possibilités d'adaptation des politiques du logement à l'échelle locale. Le transfert de compétences de l'État central à l'échelle locale

---

[206] Entretien avec la directrice d'un OPH de la région Auvergne-Rhône-Alpes, le 29 juin 2017.

[207] Il s'agit de mesures promues directement par l'USH qui doit s'assurer de l'accord de ses fédérations HLM membres.

[208] Par le passé, les organismes HLM ont exercé des missions de maîtrise d'ouvrage déléguée pour la construction d'équipements publics. Plusieurs rapports de la Cour des Comptes au cours des années 2000 et 2010 avaient toutefois confirmé des limites à ces activités. L'aménagement et la construction d'équipements restreints aux opérations nécessaires à la vie économique et sociale des quartiers d'habitat social (ancien article L.411-1 du CCH) ou participant à la mixité sociale et à la diversité de l'habitat (ancien article L. 411-2 du CCH). Ces limites s'appuyaient notamment sur la nécessité de justifier ces opérations vis-à-vis du droit communautaire sur la concurrence en les inscrivant dans le champ des missions d'intérêt général des organismes HLM.

est ainsi l'un des motifs centraux des évolutions réglementaires demandées par les organismes HLM. Il peut s'agir d'une décentralisation des compétences aux collectivités locales ou bien d'un transfert des compétences de l'État central aux services déconcentrés de l'État. Les demandes de transfert de compétence aux collectivités locales portent notamment sur la planification d'opérations d'aménagement et sur l'affectation des financements du logement social. A l'échelle locale, les organismes HLM proposent de laisser davantage de possibilités de modulation des règles nationales, à l'initiative du préfet. Il s'agit par exemple d'adapter l'obligation de reloger les locataires en situation de sous-occupation prévue par loi Egalité et Citoyenneté en 2017. La spécificité des territoires détendus est aussi mise en avant pour justifier une généralisation du droit à l'expérimentation dans le domaine du logement. Il s'agit, avec l'accord du préfet, d'expérimenter des adaptations réglementaires avant de les inscrire dans le droit commun.

En s'attachant à décrire les spécificités et difficultés des organismes HLM implantés dans des territoires non prioritaires, dénommés les territoires détendus, les fédérations HLM participent à la publicisation de la décroissance urbaine. Ces organisations professionnelles mettent en avant des mécanismes de périphérisation à l'origine des difficultés éprouvées par les organismes HLM, interrogent la responsabilité de l'État et formulent des préconisations qui empruntent au registre de la décroissance planifiée. Il s'agit maintenant d'observer si ce travail de mobilisation a participé une transformation des politiques nationales en faveur d'une meilleure prise en compte de la décroissance urbaine.

3. Vers une intégration de la décroissance urbaine aux politiques nationales du logement

La mobilisation des fédérations HLM participe ainsi à la mise à l'agenda du problème de la décroissance urbaine à travers un travail de lobbying et de reformulation du problème en des termes relevant de la compétence gouvernementale et compatible avec ses positions idéologiques. La mise à l'agenda d'un problème dépend tout autant de sa compatibilité avec les intérêts d'autres organisations impliquées dans les politiques du logement que de sa relation avec les autres problèmes à l'agenda (Lascoumes et Le Galès, 2012). C'est pourquoi, on s'intéresse ici aux évolutions des normes et des instruments des politiques publiques pour attester d'une prise en compte par les politiques du logement de la décroissance urbaine.

Sur la période 2013–2018, les évolutions du cadre réglementaire et financier fournissent des instruments supplémentaires pour une gestion locale de la décroissance urbaine. Elles poursuivent principalement deux voies : l'allocation de moyens spécifiques à la gestion du patrimoine dans ces territoires et l'approfondissement d'une différenciation des politiques du logement qui facilite l'adaptation au contexte de décroissance urbaine de la règle nationale par les acteurs locaux. Ces adaptations ne modifient toutefois pas le cours des évolutions contemporaines structurelles du financement du logement social, bien qu'elles soient particulièrement défavorables aux organismes HLM implantés dans des villes en décroissance urbaine.

3.1. L'intégration de mesures propices à la gestion patrimoniale du déclin

3.1.1. Généraliser les moyens de réduire le parc de logements sociaux

Un cumul de mesures vise à généraliser la démolition de logements sociaux dans les territoires détendus à travers la mise en place d'aides financières pour les démolitions en dehors des programmes de renouvellement urbain de l'ANRU et l'assouplissement des obligations de reconstruction de l'offre démolie (cf. Tableau 4-3).

Tableau 4-3 : Moyens financiers et réglementaires pour diminuer le parc de logements sociaux en territoires détendus entre 2013 et 2019

Période	Origine	Mesure	Définition des territoires détendus
2013–2017	Organismes HLM et État	Dispositif de péréquation entre organismes HLM dit « de mutualisation » : • 2013–2015 : financement de 600 € par logement démoli ou lourdement restructuré, dans la limite de 5 000 logements par an. • 2016-2017 : financement de 3 500 € par logement démoli hors périmètre de PNRU	Zones 2 et 3
2014	ANRU	Suppression de l'obligation de reconstruire au moins le nombre de logements démolis et négociation au cas par cas d'un volume à reconstruire	Négociation au cas par cas dans les conventions ANRU
2016	Banque des Territoires	Financement de 5 000 € par logement démoli	B2 et C hors périmètre de projet national de renouvellement urbain
2017	État	Obligation d'un taux de logements locatifs sociaux parmi les résidences principales ramenée à 20 % au lieu de 25 %	Agglomération avec un rapport nombre de demandes de logement social/attributions de logements social faible selon une liste établie par décret
2018	Fonds national des aides à la pierre	Financement d'un tiers du coût de l'opération de démolition, dans la limite de 5 000€ par logement et 10 millions d'euros pour le total des opérations	B2 et C hors périmètre de projet national de renouvellement urbain
2019	Action Logement	• Financement de 50 % du coût de l'opération de démolition dans la limite de 8 000 € par logement • Prêt pour la reconstitution de l'offre consécutive à la démolition, jusqu'à 25 000 € par logement	Périmètre Action Cœur de ville, et B2 et C hors périmètre de projet national de renouvellement urbain

Sources : USH, FOPH, Action logement, ministère de la cohésion des territoires, 2013-2019

Théoriquement, un organisme HLM peut percevoir jusqu'à 16 500 € pour un logement démoli en 2016, pour un coût médian estimé à 18 000 € TTC de démolition[209]. L'ampleur de

ces aides n'efface toutefois pas le désengagement financier de l'État à l'œuvre dans le financement du logement social. Ce désengagement se retrouve ainsi dans les formes prises par cette aide à la démolition. Premièrement, la démolition ne peut être financée par un prêt dans le fonctionnement actuel d'octroi des prêts au secteur HLM. Les prêts sont effets délivrés par opération, selon l'anticipation des loyers supplémentaires générés par la construction ou l'amélioration d'un logement. Le prêt ne peut pas financer une perte de capital, la traduction financière d'une opération de démolition. Deuxièmement, la majorité de ces financements ne provient pas de l'État mais relève de décisions opérées par des institutions directement en charge du financement du logement social : la Banque des Territoires, Action Logement et les bailleurs sociaux eux-mêmes. De même, le Fonds national des aides à la pierre - l'organisation en charge de la distribution des aides à la pierre - bénéficie d'une gouvernance partagée, reflet de la provenance de ses financements (Dallier, 2018). Sa création en 2016 visait notamment à associer les bailleurs sociaux - principaux contributeurs du fonds - et les collectivités territoriales à la gouvernance et donc aux choix des modalités de distribution des aides à la pierre, relevant auparavant de la compétence seule de l'État.

3.1.2. Coordonner l'action publique sur la production neuve, le renouvellement urbain, le parc social et le parc privé

Le renforcement de la coordination de l'action publique sur les différents segments du marché immobilier guide aussi l'évolution des instruments à disposition des acteurs locaux, avec notamment la mise en place du programme Action Cœur de ville en 2018. Ce dispositif attribue des moyens publics d'exception, notamment dans le domaine du logement, à 222 villes moyennes en difficulté afin d'assurer la redynamisation de leur centre-ville. Les critères de sélection, fondés sur l'identification de difficultés urbaines, économiques et sociales des villes et le maintien de fonctions de polarité, à l'exclusion des métropoles[210], font d'Action Cœur de Ville un dispositif d'intervention supplémentaire pour les villes moyennes en décroissance urbaine, bien qu'il ne les concerne pas spécifiquement. En matière d'habitat, ce programme favorise la coordination des interventions publiques entre renouvellement urbain des quartiers d'habitat social, développement de l'offre de logements et revitalisation de l'habitat ancien. Ces interventions sont regroupées au sein d'une convention unique,

[209] D'après une enquête réalisée par la FOPH auprès de ses adhérents en mai 2019. Le coût de démolition reste toutefois extrêmement variable selon les territoires et les logements concernés.

[210] Ministère de la cohésion des territoires, Instruction du 10 janvier 2018 gouvernement relative à l'identification des villes éligibles au programme Action Cœur de ville.

pilotée par l'intercommunalité et censée favoriser une approche transversale des problèmes de dévitalisation. L'engagement financier d'Action Logement fournit aux organismes HLM des moyens financiers spécifiques pour intervenir sur le parc ancien à travers le financement de l'acquisition du foncier et des travaux pour les opérations d'acquisition-amélioration ou de démolition-reconstruction en centre ancien, et de l'accession sociale à la propriété dans le parc ancien.

Les premières années de ce programme d'une durée de cinq ans sont généralement réservées au diagnostic des difficultés de ces villes et à l'élaboration d'une stratégie de redynamisation. C'est par exemple le cas des trois villes ornaises d'Alençon, Flers et Argentan sélectionnées. Il n'a donc pas été possible de suivre la mise en œuvre de ce programme dans le cadre de cette thèse.

3.1.3. Une reconnaissance générale d'un contexte de faible demande

L'intégration de la spécificité du contexte de décroissance urbaine ne s'inscrit pas uniquement dans une évolution des règles de droit et des financements, elle concerne aussi les pratiques. Les entretiens menés auprès des équipes dirigeantes d'organismes HLM laissent supposer que le contexte de « détente des marchés » est plus aisément reconnu par l'État local et favorise la mise en œuvre des dérogations préexistantes. A titre d'exemple, le responsable financier d'un organisme HLM de la région Normandie explique que : « *l'administration fiscale n'est pas trop tatillonne là-dessus. Elle est d'accord avec le fait que la vacance n'est pas voulue. Elle nous a déjà refusé des exonérations par le passé mais si on justifie suffisamment, ça passe* »[211]. Un responsable de la gestion locative d'un OPH de la région Bourgogne-Franche-Comté explique aussi que depuis deux ans, le préfet du département leur accorde des dérogations pour loger des ménages à plus haut revenus en raison de la vacance : « *au niveau de la vacance, pour les sites pour lesquels on observe un taux de vacance supérieur à 10 %, on est autorisé également à loger des personnes qui dépasseraient le plafond de ressources à hauteur de 50 %* »[212]. Il s'agit à la fois de logements dispersés en milieu rural et, parfois, de logements situés dans des quartiers de la politique de la ville.

Le domaine des attributions de logement reste néanmoins un sujet de revendications pour les organismes HLM. Si de nombreuses mesures ont permis de faire évoluer le cadre de la

[211] Entretien avec un directeur financier d'un OPH de la région Normandie, le 25 avril 2019.

[212] Entretien avec un responsable du service de gestion locative d'un OPH de la région Bourgogne-Franche-Comté, le 20 octobre 2017.

production et de la gestion du patrimoine, la spécificité des territoires détendus serait moins reconnue par les services de l'État en matière d'attribution de logements. Les organismes HLM revendiquent notamment l'adaptation des règles sur l'attribution de logements aux ménages les plus pauvres en dehors des QPV.

3.2. De la priorisation à de la différenciation des politiques du logement, une périphérisation en trompe-l'œil ?

L'évolution du cadre réglementaire et financier des politiques du logement, pour s'adapter aux spécificités du logement social dans les territoires détendus, s'opère avec le maintien de dispositifs spécifiques aux zones tendues décrits en début de chapitre. Ces évolutions récentes correspondent-elles à une remise en cause de la périphérisation des territoires détendus observée au milieu des années 2000 ?

Les mesures financières et réglementaires spécifiques aux territoires détendus participent ainsi d'une différenciation des politiques du logement selon les contextes territoriaux. Elle se substitue à la priorisation des aides à la pierre vers les zones tendues dans les années 2000, mise en évidence par M. Gimat (2017). La concentration des moyens financiers et réglementaires de la politique du logement dans les territoires tendus, telle que mise en œuvre au milieu des années 2000 pour la production de logement social, fait partie des politiques de sélectivité spatiale emblématiques des démarches néolibérales (Jones, 1997). N. Brenner décrit ainsi, à travers la notion de rééchelonnage de l'État (*state rescaling*) comment cette concentration des investissements publics au sein de quelques territoires s'inscrit dans l'adaptation de l'État au nouveau régime d'accumulation. Elle repose sur le soutien à des territoires insérés dans une concurrence internationale et le délaissement de territoires périphériques qui bénéficient de façon indirecte de la croissance économique par des mécanismes de redistribution de cette croissance (Brenner, 2002). L'adaptation de la politique du logement aux territoires détendus laisse toutefois entrevoir un autre rapport à l'espace des politiques publiques, sans pour autant revenir aux principes keynésiens antérieurs d'une distribution égalitaire des ressources nationales dans les territoires. La territorialisation des politiques du logement serait peut-être davantage fondée sur la différenciation, c'est-à-dire à la fois l'adaptation des compétences et des règles nationales au contexte local, que sur la priorisation. Il n'y a pas de remise en cause des moyens spécifiques alloués aux zones tendues pour soutenir la production de logements sociaux. Les évolutions du cadre réglementaire en faveur des territoires détendus reviennent à obtenir des investissements publics, des règles spécifiques pour d'autres territoires en raison d'autres

motifs d'intervention de l'action publique (solidarité nationale, difficultés financières, etc.) que ceux qui justifient les aides aux zones tendues.

Cependant, ce passage d'une priorisation à une différenciation des politiques du logement selon les contextes territoriaux s'opère dans les limites d'évolutions structurelles du secteur HLM marquées par le retrait des financements d'État, l'ouverture aux mécanismes de marché et l'injonction à davantage de rentabilité pour les organismes HLM (Driant, 2011 ; Gimat, 2017). Autrement dit, les mesures propices à une différenciation des politiques du logement ne remettent pas en cause des évolutions de long terme du secteur HLM, étant peu adaptées aux organismes HLM des territoires détendus.

L'adoption de la loi ELAN en 2018 résume bien cette ambiguïté. Le texte reconnaît la spécificité des territoires détendus et permet plusieurs adaptations du cadre réglementaire, comme expliqué précédemment. Cependant, cette loi s'inscrit aussi dans une tendance de long terme d'imposition d'une logique de rentabilité au secteur HLM, comme l'analysent M. Gimat et L. Halbert (2018). Ces auteurs identifient trois principaux indices d'une injonction à la rentabilité du secteur HLM : le retrait financier de l'État, la généralisation de la vente HLM, l'accélération de la concentration des opérateurs[213]. En prenant pour guide ces trois indices, on observe que l'injonction à la rentabilité s'impose aussi aux territoires détendus alors même que les mécanismes de valorisation foncière et immobilière nécessaires à leur réussite y sont moins efficaces.

Ainsi, l'obtention d'aides financières pour la démolition spécifiques aux territoires détendus n'implique pas un effort financier supplémentaire de l'État. Elle correspond plutôt à la mobilisation de canaux de financements alternatifs à ceux de l'État. En effet, l'essentiel des financements mobilisés provient d'organismes parapublics. C'est le cas de dispositifs dédiés d'Action Logement avec une aide financière à la démolition et à la reconstruction, et de la Banque des Territoires à travers le réaménagement de la dette des organismes HLM en contrepartie des démolitions. Les organismes HLM eux-mêmes contribuent dans le cadre du dispositif de péréquation dit « de mutualisation ». Conçu comme une contribution financière du secteur HLM à la production de logement social, celui-ci intègre néanmoins le coût des démolitions dans le calcul. En 2017 et 2018, ces dernières sont prises en compte à hauteur de 3 500 € par logement démoli, c'est-à-dire autant que la production d'un logement social

[213] Un quatrième indice développé par les auteurs, celui de l'ouverture du secteur HLM aux investisseurs privés, n'est pas repris ici. En effet, à l'exception de quelques secteurs très spécifiques (logements de la Foncière Logement, vente en bloc du patrimoine HLM propriété d'organisations anciennement publiques comme la SNCF, usufruit locatif social, logement intermédiaire), le secteur HLM n'est pas encore concerné par la financiarisation de l'immobilier.

supplémentaire. Les aides à la démolition prévues par le fonds national des aides à la pierre (FNAP) ne peuvent pas non plus être considérées comme une aide financière directe de l'État. En effet, le FNAP n'est pas une organisation étatique mais une structure de gouvernance partagée entre l'État et les principaux contributeurs au fonds que constituent Action Logement et les organismes HLM.

La loi ELAN entérine une série de mesures destinées à massifier la vente HLM. La vente HLM y est présentée comme un instrument au service de trois objectifs des politiques du logement : développer l'accession sociale à la propriété, assurer la mixité sociale et optimiser les capacités financières des bailleurs pour stimuler la production de nouveaux logements sociaux[214]. Les effets de la vente HLM varient cependant selon les dynamiques des marchés immobiliers. D'une part, dans les marchés immobiliers qui ne sont pas en situation de pénurie de logements, l'arrivée de logements supplémentaires sur le marché de l'accession peut participer à la déstabilisation de ces marchés laissant craindre à terme une augmentation du nombre de logements vacants ou le gel des programmes de construction neuve. D'autre part, l'incitation à la vente HLM dans des marchés caractérisés par des processus de dévalorisation interroge sur les risques encourus par les acquéreurs. La rentabilité de biens immobiliers sur ces territoires demeure particulièrement incertaine, à l'opposé de l'idéologie de constitution d'un capital sous-jacente aux politiques d'encouragement à l'accession à la propriété des classes moyennes (Prabhakar, 2019).

Enfin, la concentration des opérateurs est promue par l'État à travers la loi ELAN. Elle doit permettre des économies d'échelles pour les organisations mais aussi favoriser les transferts financiers entre territoires. Ses effets dans les territoires détendus n'ont pas fait l'objet d'étude d'impact par les parlementaires. Néanmoins les entretiens que j'ai menés auprès de responsables d'organismes HLM implantés dans des villes en décroissance urbaine mettent en évidence des stratégies de groupes ambigües sur ces territoires (cf. chapitre 8). Il paraît difficile de généraliser à partir de ces quelques entretiens mais, pour autant, ces témoignages permettent d'envisager comment les regroupements sont susceptibles de préfigurer une diminution des investissements du secteur HLM dans les territoires détendus. Les enquêtés soulignent une tendance à la centralisation des décisions d'investissement au siège du groupe. Or les décisions prises au siège du groupe prendraient insuffisamment en compte les spécificités du logement social dans les territoires détendus. L'ancien directeur d'une ESH depuis intégrée au groupe national CDC Habitat décrit ainsi une stratégie de groupe qui vise à « *faire remonter les fonds propres au niveau national et à concentrer les investissements*

[214] D'après l'étude d'impact du projet de loi ELAN du 28 février 2018, p.183.

sur du développement dans les zones de Paris, Lyon, PACA voire Bordeaux et Nantes. On ne développera pas sur le Havre, Rouen et Tours »[215]. En conséquence, ses équipes organisent localement une gestion *a minima* dans l'attente de la vente du patrimoine : arrêt de la construction neuve, réduction des dépenses de réhabilitation. Dans le cas des ESH intégrées au groupe Action Logement Immobilier, les responsables d'organismes HLM décrivent une même tendance à la centralisation des décisions d'investissement. Celle-ci n'entraîne pas nécessairement un retrait des ESH de ces territoires. Les témoignages des responsables d'ESH intégrés au groupe Action Logement dans la région havraise font état d'une préoccupation du siège pour maintenir du patrimoine dans les agglomérations où demeurent implantées des entreprises contributrices au 1 %, bien souvent à l'origine de la constitution des filiales locales de collectes du 1 % Logement. Les consignes du siège aux ESH implantées dans la région havraise porteraient ainsi davantage sur l'accélération à la fois des ventes et des programmes de construction à travers des objectifs perçus par les équipes locales comme très ambitieux : « *l'agglomération havraise, c'est quand même notre territoire. On a des objectifs de production neuve importants. C'est à se demander s'ils [Action Logement] ont connaissance des réalités de terrain ou s'ils font une simple règle de trois en augmentant tous les objectifs de toutes les ESH : la vente, la construction »*[216]. Les travaux de V. Sala-Pala sur l'ESH Cité Nouvelle à Saint-Etienne, intégrée au groupe Action logement, décrivent une stratégie similaire[217].

L'adaptation des politiques du logement aux territoires détendus ne semble pas remettre en cause des transformations structurantes du secteur HLM à l'œuvre depuis le début des années 2000. Les mesures adoptées dans les années 2010 témoignent bien d'une reconnaissance par l'ensemble des organisations impliquées dans la mise en œuvre des politiques du logement d'une spécificité propre aux territoires détendus. Cependant, on retrouve les dimensions politiques et institutionnelles de la périphérisation décrites par T. Lang (2013) avec le maintien d'objectifs des politiques nationales du logement aux effets impensés dans ses territoires et la promotion d'instruments des politiques du logement dépendants des mécanismes de valorisation foncière pourtant moins efficients dans ses territoires.

---

[215]Entretien avec le directeur d'une ESH de la région Normandie, le 14 janvier 2019.

[216] Discussion avec une responsable de l'accession au sein d'une ESH havraise, dans le cadre de réunions de travail à l'USH, le 28 mars 2019.

[217] V. Sala-Pala, 2018, Atelier « Agir sur l'habitat dans les villes décroissantes : le rétrécissement et la déconstruction comme horizon ? », séminaire Praticiens-Chercheurs de l'ANR Altergrowth, le 19 janvier 2018.

Conclusion

A partir de la fin des années 2000, les fédérations HLM développent un plaidoyer visant à mettre en avant les spécificités du logement social dans les territoires détendus. Cette mobilisation autour des territoires détendus favorise l'émergence, au sein des instances en charge de l'élaboration des politiques nationales du logement, d'une considération pour la décroissance urbaine. En effet, il s'agit de la généralisation du recours à une catégorie cognitive, les territoires détendus, qui décrit les spécificités du logement social dans des territoires en déclin ou en stagnation démographique, économique et immobilière. Les fédérations HLM soutiennent aussi des éléments d'une « retente » des marchés immobiliers à travers la reformulation contemporaine de stratégies de resserrement urbain.

La mobilisation des fédérations HLM a ainsi favorisé une mise à l'agenda sectorielle discrète de la décroissance urbaine. Celle-ci a pu bénéficier de la reconnaissance des fédérations HLM dans l'élaboration des politiques du logement, avec notamment l'adoption de mesures spécifiques aux territoires détendus dans les organisations qu'elles pilotent ou co-pilotent (Fonds national des aides à la pierre, dispositif dit « de mutualisation »). Dans cette mise à l'agenda par les bailleurs, on retrouve l'importance de l'anticipation des pertes financières. L'essentiel des mesures adoptées vise à faciliter la destruction ou le remplacement du patrimoine non attractif. La dynamique de mise à l'agenda du problème apparaît ainsi similaire à celle décrite par M. Bernt pour la mise en œuvre des programmes de démolition massifs en Allemagne de l'Est : la prise au sérieux des risques financiers encourus par les organismes HLM en contexte de décroissance urbaine joue un rôle déterminant dans l'adoption de mesures dites de décroissance planifiée, plus efficace que les alertes d'experts ou le constat du déclin démographique (Bernt, 2019). Le développement d'instruments d'action publique spécifiques à la décroissance urbaine s'inscrit plus largement dans un approfondissement de la territorialisation des politiques du logement. La catégorie de territoires détendus constitue un motif reconnu de dérogation à la règle nationale. Toutefois la prise en compte dans la politique nationale du logement de la décroissance urbaine ne perturbe pas les évolutions générales du secteur HLM, tournées vers la recherche d'une plus grande rentabilité des activités des organismes HLM.

Dans le chapitre suivant, cette potentielle contradiction entre l'intégration partielle d'instruments destinés à gérer les effets de la décroissance urbaine sur le parc social et les évolutions structurelles du secteur HLM est observée plus avant. A l'aide d'analyses statistiques, il s'agira de décrire la spécificité des activités des organismes HLM et leur situation économique en contexte de décroissance urbaine.

Chapitre 5. Logement social, locataires et OPH en contexte de décroissance urbaine

La mise à l'agenda de la décroissance urbaine par les fédérations HLM s'appuie sur la formulation d'une catégorie, celle des territoires détendus, dont les caractéristiques correspondent aux différentes dimensions du processus de décroissance urbaine. Les bailleurs mentionnent ainsi le déclin démographique, la perte d'emplois, les migrations socialement sélectives ou le déséquilibre des marchés du logement. Ces facteurs sont fréquemment abordés en lien avec la vacance locative qui constitue l'un des problèmes centraux des organismes HLM dans ces territoires détendus.

Les catégories spatiales mobilisées pour mettre en œuvre des mesures spécifiques aux territoires détendus reposent toutefois sur des zonages qui ne correspondent qu'imparfaitement aux villes en décroissance urbaine. Le zonage ABC, le plus fréquemment utilisé, englobe ainsi de nombreuses villes en décroissance mais aussi des territoires ruraux et des villes aux dynamiques démographiques et économiques très diverses (cf. chapitre 2). L'objet de ce chapitre est alors d'identifier la spécificité des activités de production et de gestion du logement social en contexte de décroissance urbaine, dans la mesure où celles-ci sont susceptibles de transformer les modalités de leur participation aux politiques urbaines locales.

Je mobilise pour cela une combinaison des bases de données descriptives du logement social afin d'identifier des spécificités relatives au patrimoine, aux locataires et aux opérateurs en contexte de décroissance urbaine. L'analyse se concentre sur les offices publics de l'habitat en raison des données disponibles (cf. chapitre 2). A partir d'une définition démographique de la décroissance urbaine (cf. chapitre 2), les offices publics de l'habitat sont regroupés en trois catégories.

Les modalités de constitution de ces catégories sont présentées en préambule (1.). À l'aide de cette typologie, trois aspects des organismes HLM des villes en décroissance sont plus particulièrement observés au fil du chapitre. Tout d'abord, je m'intéresse à la vacance. Les organismes HLM des villes en décroissance supportent en effet l'essentiel de la hausse de la vacance de ces dernières années. Cependant, les caractéristiques du patrimoine (ancienneté, vétusté, etc.) ne suffisent pas à expliquer l'ampleur du phénomène, ce qui invite à rechercher des causes locales à la vacance, voire spécifique au processus de décroissance (2.). Je montre ensuite que les locataires de ces territoires connaissent une paupérisation importante mais peu

spécifique au regard de l'évolution du peuplement des OPH (3.). Enfin, je m'intéresse à la situation financière des opérateurs. La faible capacité à générer des recettes apparaît ainsi caractéristique des OPH implantés dans des villes en décroissance, en décalage avec les évolutions contemporaines du financement du logement social (4.).

1. Typologie des OPH selon leur implantation dans une ville en décroissance

Afin d'identifier des spécificités aux OPH en contexte de décroissance urbaine, une typologie est réalisée pour classer l'ensemble des OPH selon la proportion de leur patrimoine situé dans une ville en décroissance. Elle repose sur une définition démographique de la décroissance urbaine (cf. chapitre 2). Les offices publics de l'habitat confrontés à des processus de décroissance urbaine sont regroupés en trois catégories selon la méthode dite des seuils naturels[218] (Tableau 5-4). Cette typologie est détaillée précisément dans cette première partie puis mobilisée dans les parties suivantes du chapitre.

218 Méthode retenue en raison de l'asymétrie de la distribution. Le périmètre d'intervention des OPH, restreint à une intercommunalité ou à un département, favorise des situations extrêmes. Ainsi, 60% des OPH ont moins de 1% de leur patrimoine situé dans une aire urbaine en décroissance et 13% des OPH comptent plus de 90% de leur patrimoine dans une ville en décroissance. La définition de catégories à partir des regroupements observés autour des valeurs extrêmes plutôt que par quartile fournit un résumé de la distribution statistique plus proche de la distribution réelle.

Tableau 5-4 : Typologie des OPH selon la part du patrimoine dans une ville en décroissance urbaine

	Part du patrimoine dans une aire urbaine en déclin démographique	Offices publics de l'habitat			Logements	
		Nombre	%	*% d'OPH départementaux*	Nombre	%
OPH absents des villes en décroissance	Moins de 1%	151	60%	25%	1 276 237	57%
OPH partiellement implantés dans des villes en décroissance urbaine	De 1 à 50%	58	23%	59%	705 791	32%
OPH majoritairement implantés dans des villes en décroissance urbaine	Plus de 50%	43	17%	16%	252 921	11%
Ensemble		**252**	**100%**	**100%**	**2 234 949**	**100%**

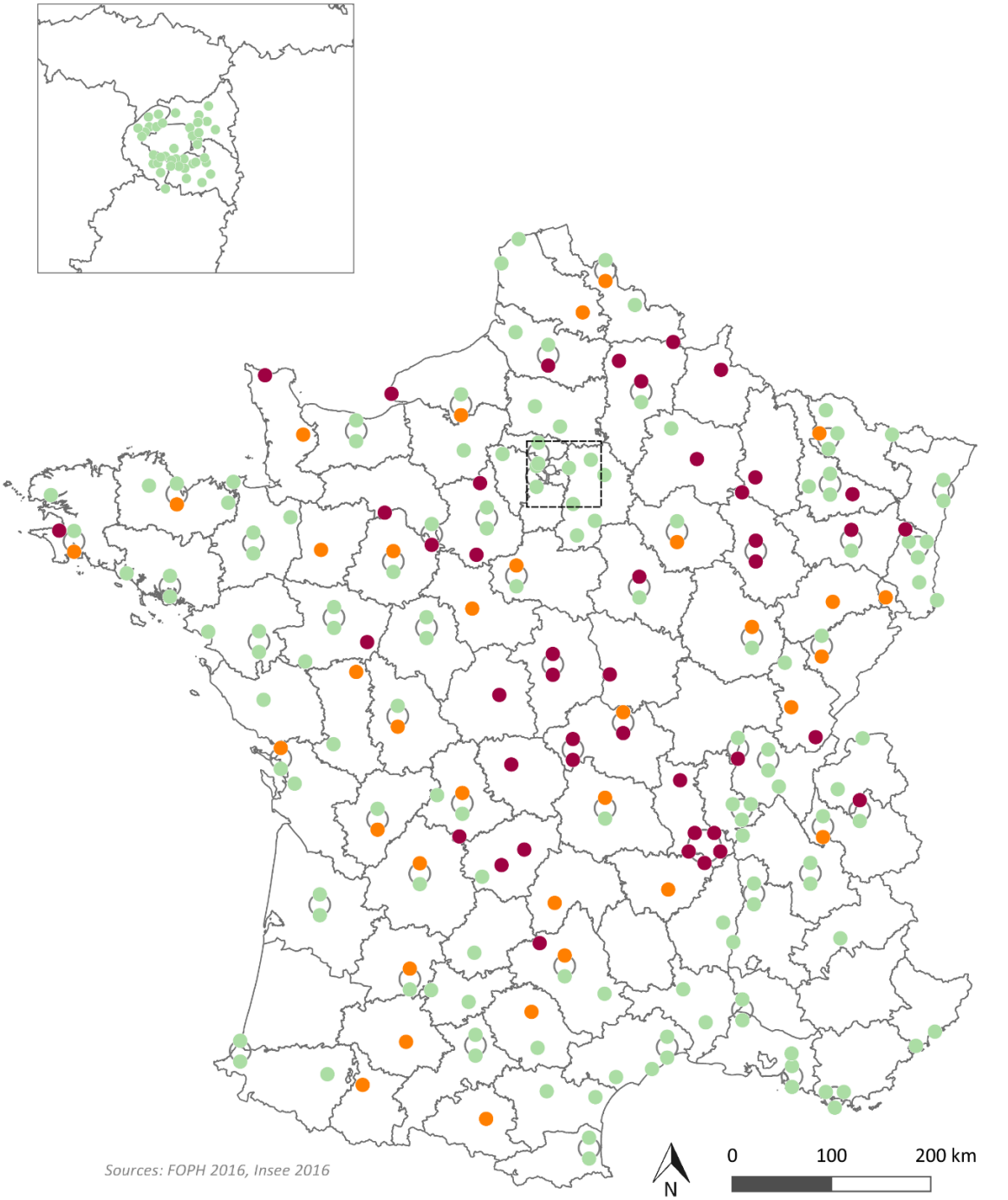
Sources : FOPH 2015, RPLS 2016, Insee 2016 ; traitement réalisé par l'auteure, 2021

La première catégorie regroupe 60% des OPH. Ceux-ci sont considérés comme un groupe test des OPH non concernés par la décroissance avec moins de 1% de leur patrimoine situé dans une aire urbaine en décroissance démographique. Une deuxième catégorie, intermédiaire, regroupe 58 OPH partiellement concernés par la décroissance urbaine avec de 1 à 50% de leur patrimoine situé dans une aire urbaine en décroissance démographique. Il s'agit principalement d'OPH départementaux dont le périmètre plus étendu favorise une implantation dans des aires urbaines aux dynamiques démographiques variées. La troisième catégorie regroupe 17% des OPH. Ces 43 OPH sont majoritairement implantés dans une ou plusieurs villes en décroissance urbaine. Pour 80% d'entre eux, plus de 90% de leur patrimoine se situe dans une ou plusieurs aires urbaines en décroissance démographique. Il s'agit généralement surtout d'offices de l'habitat intercommunaux.

Conformément à la géographie de la décroissance urbaine en France, les OPH majoritairement présents dans les villes en décroissance sont principalement situés dans les régions de tradition industrielle et minière du Nord, de l'Est et de la Normandie ainsi que dans le Massif central, ses abords et la région Centre (Figure 5-1).

Cette typologie est utilisée tout au long du chapitre, et principalement l'opposition entre le groupe d'OPH non concernés et le groupe d'OPH majoritairement situés dans une ville en décroissance urbaine, pour identifier des spécificités propres au logement social en contexte de décroissance urbaine. Les méthodes mises en œuvre relèvent surtout de l'analyse exploratoire de données. Selon la nature des données, quatre types d'indicateurs sont utilisés : moyenne, catégories issues de classifications ascendantes hiérarchiques, indice de spécialisation et tests de corrélation du Chi2. Pour chaque croisement présenté d'une variable avec la typologie des OPH selon leur implantation dans une ville en décroissance, un test de significativité a été réalisé. Selon les données, le test de significativité peut être un test du Chi2 ou une comparaison des variances intra-classes par rapport à la variance inter-classes. Ces tests vérifient que le croisement réalisé produit des catégories de valeurs homogènes plutôt que de regrouper ensemble des valeurs très différentes. Ils permettent de s'assurer que les écarts observés entre les catégories sont significatifs.

Figure 5-1 : Carte des offices publics de l'habitat selon leur implantation dans une ville en décroissance



Part du patrimoine situé dans une aire urbaine en déclin démographique entre 1990 et 2013

- Moins de 1% du patrimoine
- De 1% à 50%
- Plus de 50%

L'analyse porte sur 252 OPH, soit 95% des OPH actifs au 1er janvier 2015. 13 OPH ont été exclus car les informations étaient indisponibles (regroupement en cours, changement de statut ou D.I.S incomplet). La liste est disponible en Annexe 3.

Les OPH sont localisés à partir de leur siège social. Un mode de représentation dit « de déplacement de point » permet de faire apparaître simultanément des OPH dont le siège social se trouve dans la même ville. Ces OPH sont représentés sur un cercle fictif dont le centre correspond à la ville du siège social.

2. Les villes en décroissance, contexte emblématique du regain de la vacance HLM

La maîtrise de la vacance locative constitue un problème récurrent du secteur HLM. Les années 1980 puis le début des années 1990 ont été marquées par une augmentation de la vacance (cf. chapitres 3 et 4). Ce sont également les risques financiers induits par l'augmentation de la vacance qui ont contribué à la mise à l'agenda sectorielle par les fédérations HLM d'éléments de décroissance planifiée dans les années 2010 (chapitre 4). Ces organisations professionnelles ont relayé des analyses montrant simultanément la hausse de la vacance HLM dans les zones détendues et le maintien de taux de vacance faibles dans les zones tendues. Les professionnels du logement social insistent sur la nouveauté de ce processus. Ils mettent en avant la sélectivité spatiale du processus mais aussi des difficultés éprouvées à contenir la vacance. Il ne s'agirait alors « *pas [d'] un simple retour de la vacance déjà rencontrée au milieu des années 1990 et qui avait été résorbée au travers du développement de pratiques commerciales et d'un réinvestissement sur le patrimoine* »[219]. Les fédérations HLM identifient des situations de « sur-offre » sur le marché immobilier qui contribuent à l'obsolescence du patrimoine HLM c'est-à-dire la perte d'attractivité de logements qui satisfont pourtant aux normes d'habitabilité et/ou ne se situeraient pas nécessairement dans des quartiers stigmatisés.

Il s'agit ici de compléter l'analyse du renouveau de la vacance HLM mis en évidence par les fédérations HLM par une approche centrée sur les villes en décroissance urbaine. Les villes en décroissance urbaine constituent en effet des territoires emblématiques des formes contemporaines de vacance du parc social. Elles connaissent les taux de vacance les plus élevés et les augmentations les plus rapides (2.1.). Les facteurs explicatifs classiques de la vacance, fondés sur la vétusté du patrimoine ou le refus d'habiter dans des quartiers stigmatisés, paraissent toutefois insuffisants pour expliquer des taux de vacance aussi élevés (2.2.). Ces constats confirment ainsi l'intérêt d'une analyse localisée de la vacance à travers des études de cas de villes en décroissance pour investiguer des facteurs locaux, au premier rang duquel le fonctionnement du marché immobilier.

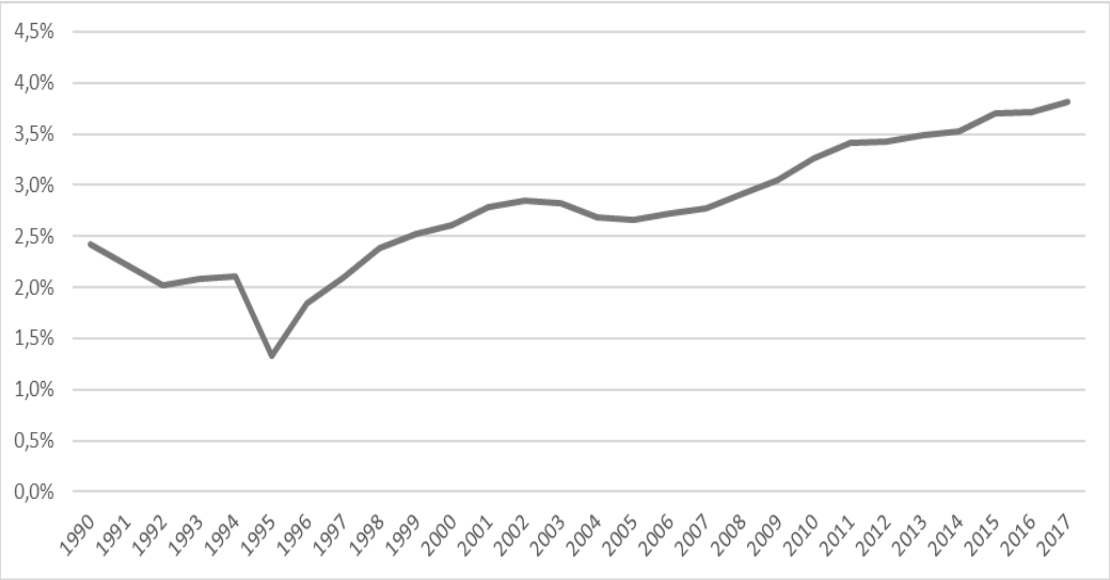
219 Inter-organismes de l'Allier, 2013, « Lutter contre la vacance », *Actualités Habitat* n°965 du 30 mars 2013, p. 18.

2.1. La hausse de la vacance : un phénomène spatialement sélectif

2.1.1. Entre 1995 et 2017, un doublement du taux moyen de vacance

Entre 1996 et 2017, le taux de vacance moyen des offices publics de l'habitat a doublé, passant de 1,8% 3,8% pour les logements inoccupés depuis plus de trois mois[220]. Cette augmentation progressive de la vacance reflète différentes évolutions du parc de logement social et des politiques nationales de renouvellement urbain puis de rénovation urbaine.

Figure 5-2 : Progression de la vacance de plus de 3 mois dans le parc des OPH entre 1990-2017[221]



Source : Données issues de la FOPH, 2019, traitement réalisé par l'auteure, 2021

Les années 1995 et 1996 correspondent à une brusque chute du taux de vacance moyen par OPH qui tombe à 1,3% (1995) et 1,8% (1996). Je n'ai pas trouvé d'explications à cette diminution du taux mais comme cette baisse est commune à tous les OPH, on peut supposer un changement dans le mode de calcul de la vacance.

Comme évoqué dans les chapitres précédents, le nombre de logements vacants augmente à nouveau à la fin des années 1990, après une période de stabilisation à la suite des premières

220 Données transmises par la FOPH, 2019 ; il s'agit des logements vacants depuis plus de trois mois.

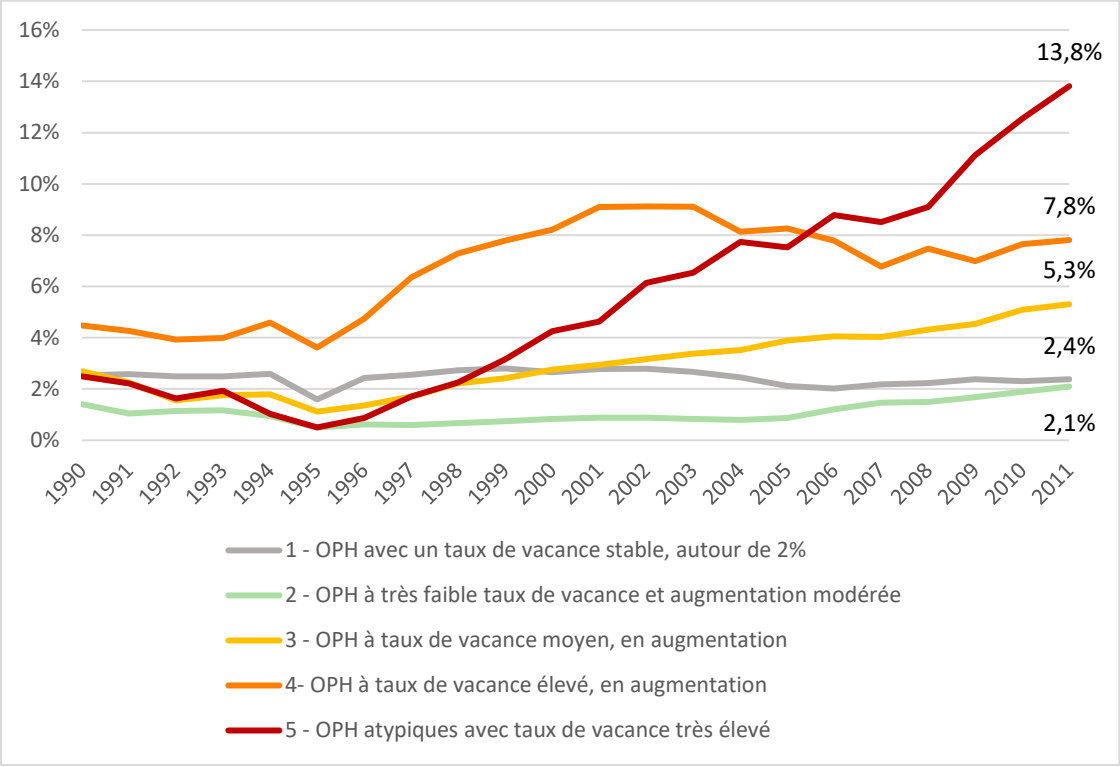
221 Les données pour l'année 1995 ne sont pas fiables et ont été retirées du graphique.

hausses de la vacance apparues dans les années 1980. La hausse de la vacance mise en évidence chez les ESH (cf. chapitre 3) se retrouve également parmi les OPH. Cette augmentation de la vacance concerne l'ensemble du patrimoine HLM, aussi bien en région parisienne que dans les communes rurales ou les villes moyennes. Le taux de logement innocupé depuis plus de trois mois oscille autour de 2% en moyenne. 75% des OPH ont des taux de vacance inférieurs à 2,5%.

Les programmes de renouvellement urbain, à travers les opérations « Grand Projet de Ville » à la fin des années 1990, puis les programmes de l'ANRU dans les années 2000, entrainent tout d'abord une augmentation de la vacance au fur à mesure de la réalisation des travaux avant de participer à la baisse du taux de vacance au milieu des années 2000. Le taux de vacance HLM augmente à nouveau à la fin des années 2000 et au début des années 2010. Même si la vacance augmente globalement pour l'ensemble des OPH, l'augmentation se concentre sur un petit nombre d'OPH. Une classification des trajectoires de vacance[222] à partir des taux de logements vacants depuis plus de trois mois par OPH, fait ainsi apparaître cinq profils-types d'évolution de la vacance sur la période 1996-2017 (Figure 5-3).

222 Classification ascendante hiérarchique établie selon la méthode dite de Ward qui privilégie la constitution de catégories les plus homogènes possibles.

Figure 5-3 : Profils d'évolution de la vacance locative de 228 OPH entre 2000 et 2017



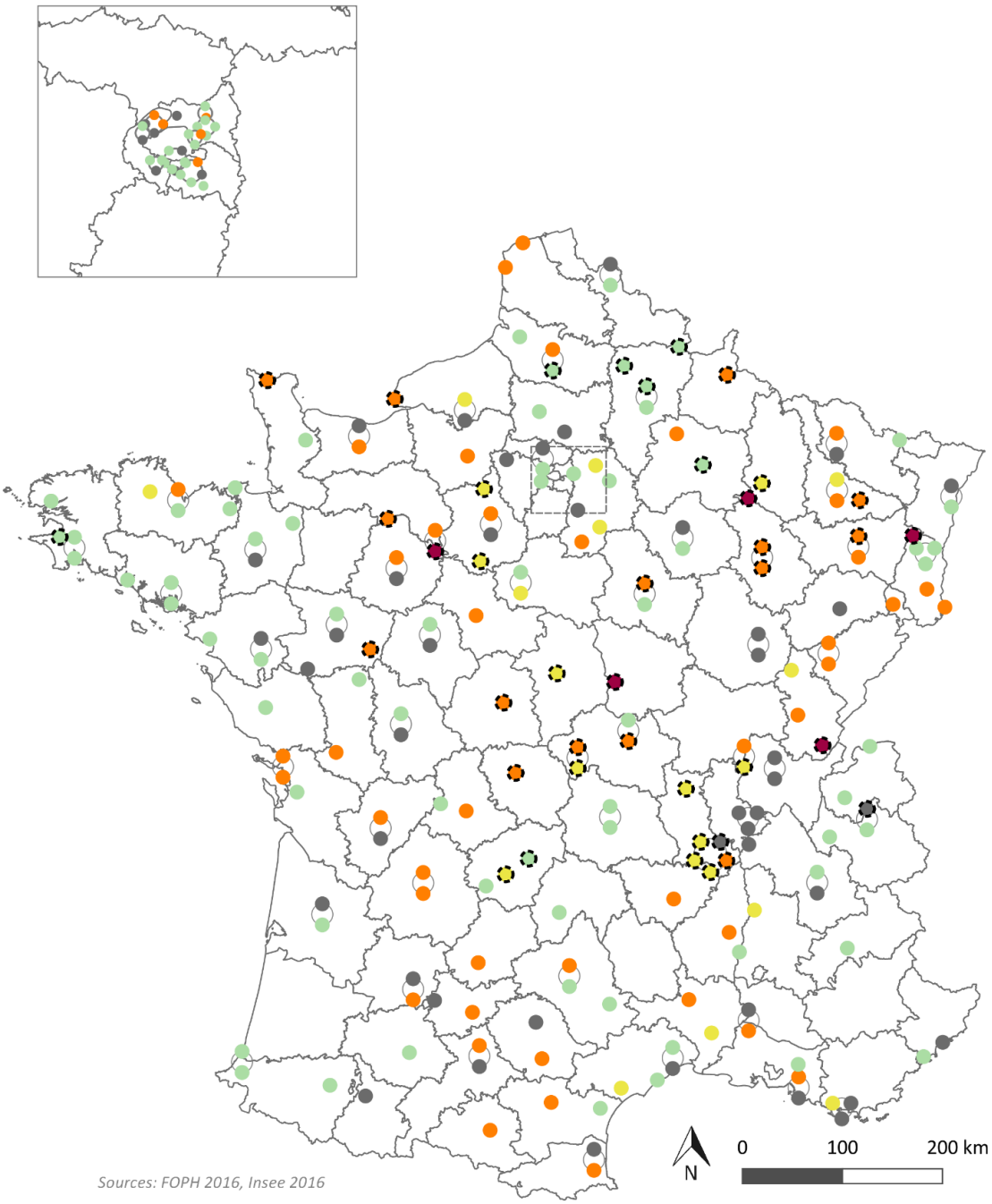
Source : Données issues de la FOPH, 2019, traitement réalisé par l'auteure, 2021

Les profils 1 et 2 regroupent des OPH peu affectés par l'augmentation de la vacance, soit parce qu'elle est restée faible tout au long de la période (profil 1), soit parce qu'elle demeure faible malgré une augmentation continue (profil 2). 60% des OPH et 70% des logements relèvent de cette catégorie. S'y retrouvent l'ensemble des OPH intervenant dans les zones dites tendues : la quasi-totalité des OPH implantés dans les métropoles et des marchés immobiliers à prix élevés comme les zones transfrontalières s'y retrouvent (Figure 5-4). Cependant, de nombreux OPH départementaux et OPH intercommunaux situés dans des villes petites et moyennes qualifiées de détendues connaissent également une faible vacance.

Les profils 3,4 et 5 rassemblent les OPH aux taux de vacance élevés. Ils regroupent 40% des OPH et 30% du patrimoine. Le profil 3 rassemble plutôt des OPH au patrimoine concentré dans des grands ensembles d'habitat social. Nombre d'entre eux ont entrepris d'importants programmes de rénovation urbaine dans le cadre du PNRU, contribuant à une baisse temporaire du taux de vacance au cours des années 2000. Pour ces OPH, on observe une corrélation entre l'intensité des démolitions et l'ampleur et la durée de la baisse de la vacance. Les OPH aux taux de démolition les plus élevés sont ceux pour lesquels la remontée du taux de vacance est la plus tardive, au milieu des années 2010.

Le profil 4 regroupe davantage d'OPH départementaux au patrimoine plus dispersé ou des OPH implantés dans des quartiers d'habitat social qui n'ont pas bénéficié des fonds du premier programme national de rénovation urbaine. La majeure partie de ces OPH connaît une augmentation continue de la vacance durant les années 2000 puis une stagnation à des taux élevés dans les années 2010. Pour un petit groupe d'OPH implantés dans des territoires ruraux et des bassins de tradition industrielle, la vacance augmente de nouveau très fortement à partir des années 2010. S'y ajoutent quelques OPH franciliens dont les programmes de rénovation très importants ont favorisé le maintien d'une vacance élevée tout au long des années 2000 et 2010. Hormis ces deux tendances – effet temporaire du PNRU et effet de la crise immobilière 2008/2009 dans les territoires plus ruraux, les variations de la vacance sont très hétérogènes, ce qui laisse supposer une diversité de facteurs liés au contexte local et à la gestion de la vacance par les OPH. Un dernier profil (profil 5) rassemble cinq OPH marqués par des taux de vacance élevés et une augmentation rapide de la vacance à partir de 2012. À l'exception de l'OPH de la Nièvre, il s'agit principalement d'OPH dotés d'un petit nombre de logements présents dans des petites villes de tradition industrielle ou minière en déclin.

Figure 5-4 : 228 OPH selon leur profil d'évolution de la vacance locative



5 profils selon le taux de vacance et son évolution

- 1 - OPH avec un taux de vacance stable autour de 2%
- 2 - OPH à très faible taux de vacance et augmentation modérée
- 3 - OPH à taux de vacance moyen, en forte augmentation
- 4 - OPH à taux de vacance très élevé
- 5 - OPH atypiques avec vacance très élevée et forte progression

OPH majoritairement situé dans une ville en décroissance urbaine

L'analyse porte sur 228 OPH, soit 90% des 252 OPH actifs au 1er janvier 2015. 24 OPH ont été exclus car les informations sur la vacance étaient incomplètes. La liste est disponible en Annexe 3. Parmi eux se trouvent trois OPH majoritairement situés dans une ville en décroissance: les OPH intercommunaux de Decazeville et Bourges, et l'OPH communal de Saint-Yrieix-la-Perche.

Les OPH sont localisés à partir de leur siège social. Un mode de représentation dit « de déplacement de point » permet de faire apparaître simultanément des OPH dont le siège social se trouve dans la même ville. Ces OPH sont représentés sur un cercle fictif dont le centre correspond à la ville du siège social.

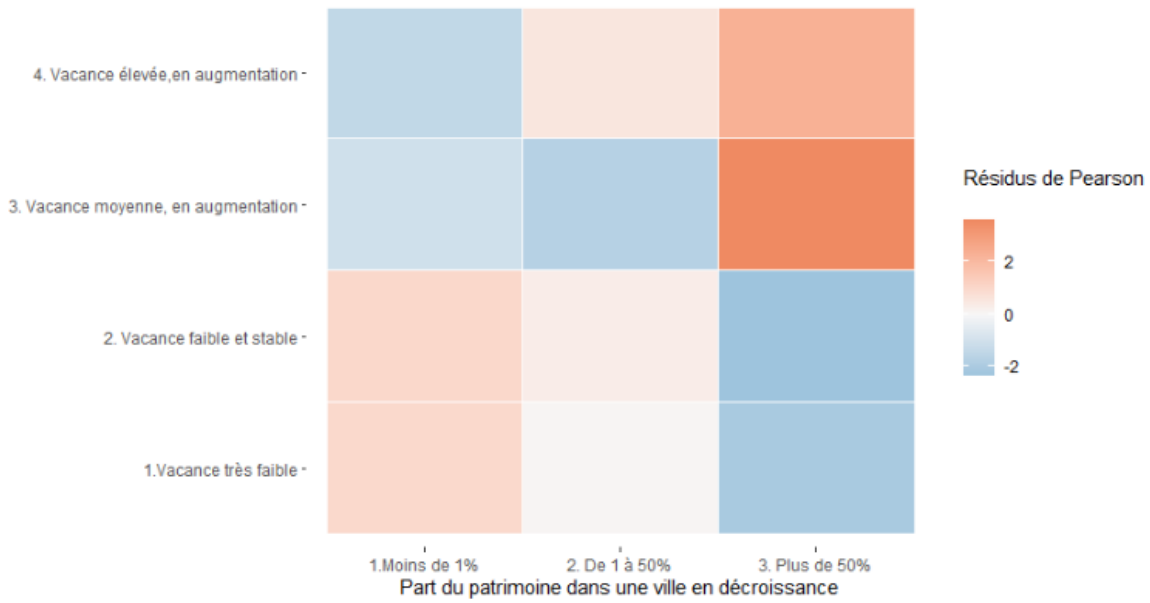
2.1.2. Les OPH situés dans des villes en décroissance, une catégorie emblématique des OPH à forte vacance

Ce passage en revue témoigne de la sélectivité de la hausse de la vacance, qui ne concerne qu'un petit nombre d'OPH. Toutefois la relation entre vacance et dynamique démographique n'est pas évidente. La carte précédente montre bien que les OPH des territoires métropolitains et des zones à forte croissance démographique comme le littoral atlantique sont peu affectés par la vacance, mais c'est aussi le cas de nombreux OPH présents dans des villes petites et moyennes qui connaissent une faible croissance démographique ou une stagnation.

Pour compléter ces premières analyses et spécifier la relation entre ce phénomène de hausse de la vacance et l'implantation dans une ville en décroissance, un test du Chi2 est réalisé. Il établit une corrélation forte entre un taux de vacance élevé et l'implantation dans une ville en décroissance, avec un risque d'erreur inférieur à 1%[223]. Les OPH les plus présents dans les villes en décroissance sont ainsi surreprésentés parmi les catégories à forte vacance. L'analyse des résidus du test Chi2 (Figure 5-5) montre notamment que les OPH aux taux de vacance les plus élevés ou ceux qui ont connu les augmentations les plus fortes depuis les années 2010 sont quasi-exclusivement dans les villes en décroissance. Les OPH des villes en décroissance constituent ainsi une catégorie d'OPH emblématique de la hausse de la vacance, même si d'autres OPH connaissent une augmentation de leur parc vacant.

[223] L'indice de Cramer de 0,37 suppose une forte intensité.

Figure 5-5 : Les villes en décroissance urbaine, des territoires emblématiques de l'augmentation de la vacance – résidus de Pearson du test Chi2



Source : Données issues de la FOPH, 2019, traitement réalisé par l'auteure, 2021

La catégorie 5 des OPH à taux de vacance très élevé a été regroupée avec la catégorie 4 pour réaliser un test de Chi2 sur un échantillon suffisant. Si le test du Chi2 mesure comment les distributions de deux variables sont corrélées, l'observation des résidus[224] fournit cette information pour chaque croisement de modalités. Un résidu positif indique une surreprésentation par rapport à la distribution attendue, un résidu négatif une sous-représentation. Plus la valeur du résidu est élevée, plus l'écart est significatif.

Lecture : Un résidu autour de 2 indique que les OPH dont plus de 50% du patrimoine se situe dans une ville en décroissance sont surreprésentés parmi les OPH à taux élevés de vacance.

2.2. Des caractéristiques techniques qui ne suffisent pas à expliquer la vacance plus élevée dans le parc des villes en décroissance

La vacance dans le parc social est analysée de longue date par le secteur HLM. Quatre facteurs sont fréquemment mis en avant dans les travaux de recherches et études pour expliquer la concentration de logements vacants au sein de certains organismes HLM. Premièrement, il s'agit de la qualité technique des logements. Deuxièmement, ces

224 Les résidus sont calculés selon la méthode dite de Pearson (Haberman, 1973). Pour chaque croisement de modalités, c'est une mesure de l'écart entre l'effectif théorique, attendu en cas d'indépendance des deux variables, et l'effectif observé.

caractéristiques techniques participent aussi à la stigmatisation de certains quartiers d'habitat social auxquels sont associées des représentations négatives de leurs habitants (Gilbert, 2011 ; Stébé, 2016). S. Tissot (2007) a montré comment ces représentations sont encouragées par un traitement médiatique qui associe la délinquance aux symptômes d'un malaise plus général des quartiers d'habitat social. Cette réputation négative est mise en avant par les bailleurs HLM pour expliquer la vacance plus élevée dans les quartiers relevant de la géographie prioritaire. Elle contribuerait au rejet de ces formes d'habitat par les ménages. Troisièmement, les analyses sociologiques des organisations HLM montrent également comment les pratiques d'attributions de logement influent sur la vacance. Valérie Sala Pala explique que les pratiques d'attribution de logements visent à la fois à « *maximiser l'attractivité des grands ensembles et minimiser la vacance structurelle* » (Sala Pala, 2005, p. 482). Elles suivent deux principes, restreindre l'accès des locataires « à risque » aux ensembles de logements les plus attractifs et assurer l'occupation du patrimoine le plus disqualifié par des stratégies de remplissage (Sala Pala, 2005, p. 484). Si les effets de ces stratégies portent plutôt sur la répartition du parc vacant au sein d'une organisation, on peut supposer que dans les zones où la demande en logement social est faible, la sélectivité des politiques de peuplement influe également sur le taux de vacance total. Quatrièmement, les dynamiques immobilières et sociodémographiques locales influent sur la vacance (cf. chapitres 3 et 4). L'utilisation du zonage ABC ou de typologies fondées sur des indicateurs descriptifs de la situation économique et démographique comme le taux de chômage ou le taux d'accroissement naturel met en évidence une vacance locative plus importante dans les zones les moins tendues ou les moins dynamiques (Driant *et al.*, 2016).

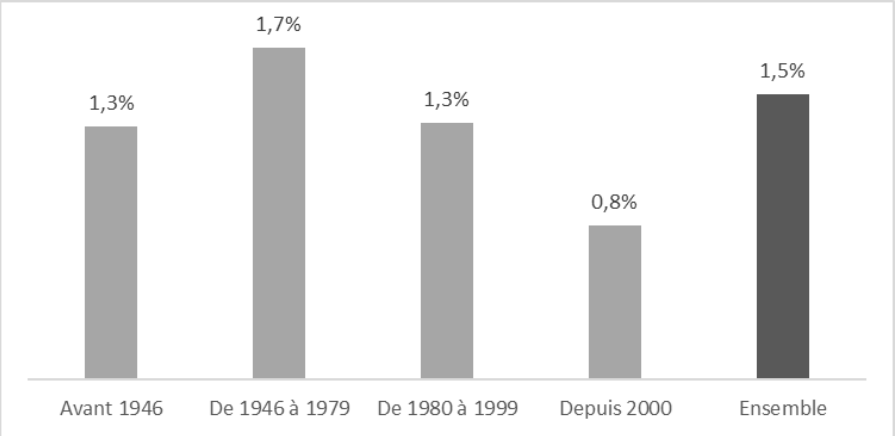
À l'exception des pratiques d'attribution sélectives et plus généralement des choix de gestion de bailleurs qui ne peuvent être testés avec les données disponibles, les villes en décroissance apparaissent comme un contexte urbain qui cumule ces facteurs de vacance. En complément de dynamiques démographiques et immobilières de déclin, le patrimoine aux caractéristiques techniques aujourd'hui obsolètes y est ainsi surreprésenté (2.2.1.). Néanmoins, cette surreprésentation ne suffit pas à expliquer les taux de vacance plus élevés, ce qui laisse supposer l'existence d'effets locaux spécifiques dans les villes en décroissance (2.2.2.).

2.2.1. Un patrimoine largement hérité de la construction après-guerre

A l'échelle nationale, une vacance qui concerne principalement le parc construit après-guerre (1950-1970)

Le parc construit pendant les Trente Glorieuses est plus fréquemment concerné par l'augmentation de la vacance. Dès les années 1990, l'augmentation de la vacance se concentre sur le parc de cette période, en particulier les grands ensembles de logements sociaux (Driant, 2012). En 2016, 1,7% des logements construits entre 1946 et 1979 sont vacants, un taux supérieur à celui des logements construits à d'autres périodes (Figure 5-6). Les caractéristiques techniques et la stigmatisation des « grands ensembles » sont mises en avant pour expliquer ces taux de vacance plus importants. La médiocre qualité des logements construits au cours de cette période est critiquée dès les années 1970. Le rapport Eveno-Mora qui fonde la politique de rénovation du parc HLM résume ainsi « *un fait d'évidence : le parc HLM vieillit plutôt mal* » (Nora et Eveno, 1976, p. 139). La faible qualité de certains logements produits à cette époque relève des savoir-faire de construction de l'époque mais aussi de la volonté de l'État d'assurer la production rapide et massive de logements sociaux.

Figure 5-6 : Part des logements vacants depuis plus de trois mois selon la période de construction



Source : RPLS, 2017 ; traitement réalisée par l'auteure, 2021

L'adoption de normes de qualité réduites fût l'un des moyens mobilisés pour augmenter le nombre de logements construits (Kamoun, 2005, p. 23). Des années 1950 aux années 1970, des normes inférieures à celles des HLM classiques sont adoptées pour des programmes de

logements destinés aux ménages les plus pauvres[225]. L'État justifie l'abaissement des normes de qualité par la courte durée de vie prévue pour ces logements. Construits dans l'urgence pour résorber la crise du logement d'après-guerre (Tellier, 2007), ces logements ne sont pas prévus pour être habités plus d'une trentaine d'années. La diminution des surfaces des logements permet également de limiter les coûts, avec l'adoption en 1954 de surfaces minimales plus faibles que celles permises en 1948 : 34 à 45 m² pour un deux-pièces, 45 m² pour un trois-pièces, 53 m² pour un quatre pièces (Tellier, 2007, p. 60). Ces logements sont aussi construits dans un contexte d'énergie peu chère. Les chocs pétroliers de 1975 et 1979 mettent en évidence la faiblesse des performances thermiques des logements et des frais de chauffage parfois élevés pour des locataires à faibles revenus (Driant, 2015a).

La vacance plus élevée dans le parc de cette période concernerait donc à la fois des catégories de logements spécifiques conçus avec des normes de qualité réduite et plus généralement un parc énergivore peu adapté à l'augmentation progressive du coût de l'énergie.

Le parc HLM des villes décroissantes, un parc issu du modèle de production des Trente Glorieuses

Entre 1945 et 1975, le parc de logements sociaux passe de 500 000 logements à près de 3 millions (Tellier, 2007, p. 21). Comme le montre le Tableau 5-5, 59% du parc des offices publics de l'habitat ont été construits durant cette courte période de production intensive, entre la fin de la seconde guerre mondiale et les réformes des années 1970, qui marque la fin du soutien de l'État à un modèle de production de masse[226]. Cependant, le parc de logements sociaux des villes en décroissance urbaine est plus largement encore hérité de cette période, avec 70% des logements sociaux dans les villes en décroissance urbaine construits entre 1946

---

225 Il s'agit notamment des programmes « logecos » (les logements économiques et familiaux, les logements économiques de 1ère nécessité), « millions » (surnommés ainsi car le coût de construction était inférieur à 1 millions de francs, soit 21 700€ en 2014 (Driant, 2015)), les « lopofas » (logements populaires et familiaux) puis dans les années 1960, des programmes destinés à loger les ménages habitant en bidonvilles avec les PSR (programmes sociaux de relogement) et les PLR (programmes à loyer réduit).

226 Résumée sous l'expression « Trente Glorieuses », ces trente années regroupent deux périodes distinctes. A l'issue de la seconde guerre mondiale, la production de logements sociaux reste faible et se concentre sur la reconstitution du parc démoli. A partir de 1950, la production de logements atteint des niveaux historiques, de l'ordre de 300 000 logements par an entre 1958 et 1916 (Driant, 2015a). Ce rythme de production se maintient durant une vingtaine d'années, les « 20 Glorieuses » (Tellier, 2007). Au cours des années 1970, ce modèle d'intense production est progressivement abandonné. La circulaire Guichard de 1973 qui marque l'arrêt de la construction des « grands ensembles », la première crise pétrolière de 1975 ou la réforme du financement du logement en 1977 constituent différentes dates utilisées pour identifier la fin de ce modèle de forte production.

et 1979[227]. Cette spécialisation s'inscrit dans les orientations successives des politiques du logement depuis l'après Seconde Guerre Mondiale jusqu'à aujourd'hui.

Ainsi, les politiques de construction des Trente Glorieuses s'intègrent dans un projet d'aménagement du territoire qui favorise la production de logements HLM sur l'ensemble du territoire national. Selon E. Claudius-Petit, ministre de la reconstruction et de l'urbanisme, il s'agit de déconcentrer la croissance industrielle et démographique de la région parisienne, « *d'endiguer le courant qui porte toutes les forces vives du pays vers les grands centres, recréer des sources de vie dans les régions dont les ressources sont insuffisamment utilisées* » (Claudius-Petit, 1950, cité par Tellier, 2007, p. 17). La construction de logements sociaux est envisagée comme l'un des instruments de la déconcentration économique, pour accompagner la création d'emplois en province (Mengin, 1999). Alors qu'avant-guerre, le parc des offices se concentrait en région parisienne et dans quelques grands centres urbains ou à proximité de sites industriels isolés (Tableau 5-5), la production de logements sociaux se diffuse ainsi à l'ensemble des centres urbains. De nombreuses villes aujourd'hui en décroissance urbaine accueillent alors cet afflux de production de logements dans les pôles urbains.

227 RPLS, 2017.

Tableau 5-5 : Logements sociaux au 1er janvier 2017 selon l'époque de construction et le contexte urbain (indice de spécialisation et %)

			Logements	Avant 1946		Entre 1946 et 1979		Entre 1980 et 1999		Depuis 2000	
Grandes aires urbaines	Croissance	Pôle	1 606 984	**1,2**	7%	1,0	61%	0,9	18%	0,9	14%
		Couronne	198 068	0,3	2%	0,7	41%	**1,5**	31%	**1,7**	26%
	Décroissance	Pôle	185 539	0,5	3%	**1,2**	69%	0,8	16%	0,8	12%
		Couronne	11 250	0,2	1%	0,7	42%	**1,5**	31%	**1,7**	25%
Moyennes et petites aires urbaines	Croissance	Pôle	77 907	0,4	2%	0,9	55%	1,3	26%	1,1	17%
		Couronne	38 539	0,4	3%	0,5	30%	**2,0**	40%	**1,8**	27%
	Décroissance	Pôle	102 027	0,3	2%	**1,2**	71%	0,9	18%	0,6	9%
		Couronne	1 770	0,5	3%	0,4	21%	**2,5**	52%	**1,7**	25%
Rural			47 683	0,5	0,5	0,7	0,7	**1,8**	1,8	**1,2**	1,2
Ensemble			2 269 767	6%		59%		20%		15%	

Sources : RPLS,2017, Insee, 2017 ; traitement réalisée par l'auteure, 2021

L'indice de spécialisation permet d'identifier les différences d'ancienneté du parc social selon les territoires. Supérieur à 1, il indique une surreprésentation par rapport à la moyenne nationale. Inférieur à 1, il indique une sous-représentation. Un indice de 1,2 montre que le parc des pôles petites et moyennes aires urbaines en décroissance a davantage été construit entre 1946 et 1979 que dans les autres territoires. Il représente 71% du patrimoine en 2017 mais seulement 59% à l'échelle nationale.

Les années 1980 et 1990 marquent une inflexion du modèle de production avec à la fois une diminution des volumes de logements produits et une diffusion du logement social en périphérie des agglomérations et en milieu rural. C'est quasiment la seule période de construction de logements sociaux dans les couronnes des villes petites et moyennes. La moitié du parc est construit au cours de ces deux décennies (Tableau 5-5).

Depuis la fin des années 2000, la production annuelle de logements augmente à nouveau. Elle se localise principalement dans les agglomérations en croissance démographique, ainsi qu'en milieu rural. En termes de volume, les villes en décroissance se caractérisent par un déficit de production neuve (cf. chapitre 4). En 2017, 15% du patrimoine des offices avait été construit après 2000 mais seulement 11% dans les villes en décroissance[228]. Néanmoins, et bien que représentant des petits volumes de logement, la construction neuve se poursuit aussi

228 RPLS, 2017.

dans les couronnes des aires urbaines en décroissance. Plus d'un quart des logements ont été construits après 2000.

2.2.2. Les caractéristiques techniques, un facteur insuffisant pour expliquer la surreprésentation de la vacance

Le parc social des villes en décroissance est donc globalement plus ancien, largement hérité des modes de construction du logement social des Trente Glorieuses. Cependant, dans quelle mesure les caractéristiques techniques du patrimoine et son ancienneté permettent-elles d'expliquer la vacance plus élevée dans les villes en décroissance urbaine ?

Pour répondre à cette question, le taux de vacance de plus de trois mois du patrimoine selon ses caractéristiques techniques est comparé selon la localisation du patrimoine. Trois variables considérées comme descriptives d'un patrimoine de médiocre qualité technique et une variable supposée indicative d'un patrimoine aux formes urbaines dévalorisées sont mobilisées :

- Le patrimoine construit entre 1946 et 1979 en tant qu'indicateur d'un parc ancien, potentiellement en décalage avec les normes d'habitabilité actuelles.
- Le patrimoine selon sa performance énergétique, c'est-à-dire la quantité d'énergie nécessaire pour un usage normal du logement (pas de surchauffage ou de sous-occupation). Les logements sont classés, de A pour les logements dont la consommation énergétique est inférieure à 51 kw/m² à G pour une consommation d'énergie supérieure à 450 kw/m². Les logements classés E, F et G sont considérés comme des logements de médiocre qualité en raison d'une mauvaise isolation et de moyens de chauffage ou de ventilation insuffisants. Ils représentent 37% des logements des OPH en 2017[229].
- Les logements dont le type de financement indique de faibles normes de qualité : les programmes sociaux de relogement (PSR) et les programmes à loyer réduit (PLR). Ces programmes, initiés dans les années 1960, étaient prévus pour loger des ménages à très faibles revenus qui habitaient dans des bidonvilles ou des logements insalubres de centre ancien. Les normes de qualité de construction sont

229 RPLS 2017 - Parmi les logements pour lesquels le classement est renseigné, c'est-à-dire 82 % des logements.

abaissées afin de maintenir des coûts de construction faibles. Ces logements représentent seulement 4% du parc des offices mais 5% des logements vacants[230].

- Les logements situés dans un quartier classé « politique de la ville », indicateur considéré comme une approximation des formes urbaines des grands ensembles décriées. Ces logements représentent 37% du parc des offices mais 45% des logements vacants de plus de 3 mois[231].

Le Tableau 5-6 résume les taux de vacance moyens pour chaque indicateur d'un patrimoine dévalorisé selon la localisation du logement. Deux territoires connaissent des taux de vacance supérieurs pour l'ensemble des indicateurs : les villes en décroissance urbaine et les communes rurales. Cependant, la surreprésentation d'un patrimoine de médiocre qualité ne suffit pas à expliquer les taux de vacance élevés dans les villes en décroissance urbaine (ni dans les communes rurales). En effet, selon les indicateurs retenus, le taux de vacance des logements de médiocre qualité est proche, voire inférieur au taux de vacance moyen dans les aires urbaines en décroissance. Seule la surreprésentation des logements en QPV parmi les logements vacants dans les grandes aires urbaines en décroissance fait exception. 4,9% des logements situés en QPV sont vacants, soit un taux très supérieur au taux moyen de logements vacants de 3,2%. Cet effet se retrouve aussi, bien que dans une moindre mesure, dans les grandes aires urbaines en croissance démographique avec 1,7% des logements vacants.

230 *Ibid.*

231 *Ibid.*

Tableau 5-6 : Taux de vacance de plus de trois mois selon les caractéristiques du patrimoine et sa localisation

		Ensemble des logements	Zonage QPV	Construit entre 1946 et 1979	Logements classés E, F, G	HBM & HLMO	PSR-PLR
Grande aire urbaine	Croissance	1,3%	1,7%	1,5%	1,5%	1,4%	1,4%
	Décroissance	3,2%	4,9%	3,7%	3,4%	3,7%	3,5%
Petite et moyenne aires urbaines	Croissance	1,4%	1,5%	1,9%	1,8%	1,8%	1,9%
	Décroissance	3,4%	3,2%	3,8%	3,7%	3,5%	2,9%
Communes multipolarisées		2,2%	-	2,8%	3,7%	2,4%	3,4%
Rural		3,8%	-	4,4%	4,6%	4,2%	4,0%
Ensemble		**2,1%**	**2,3%**	**2,5%**	**2,4%**	**2,4%**	**1,8%**

Source : RPLS, 2017 ; traitement réalisée par l'auteure, 2021

Lecture : En moyenne 2,4% du parc des logements à faible performance énergétique des OPH est vacant. Ce taux s'élève à 3,4% dans les grandes aires urbaines en décroissance et 3,7% dans les aires urbaines petites et moyennes en décroissance. Il est significativement plus faible dans les aires urbaines en croissance : il représente en moyenne 1,5% du parc dans les grandes aires urbaines en croissance et 1,8% dans les petites et moyennes aires urbaines en croissance.

La prise en compte des niveaux de loyers apporterait sans doute un éclairage supplémentaire pour comprendre pourquoi la vacance n'est pas autant surreprésentée dans le parc ancien. En effet, les logements anciens, notamment ceux construits avec des normes de conforts réduites (PSR-PLR, HBM&HLMO) ont souvent des loyers parmi les plus faibles du parc. En 2017, le loyer moyen d'un logement PSR-PLR est ainsi de 4,6 € /m² celui d'un HBM-HLMO de 5,0 € /m², soient des prix inférieurs aux logement PLAi les plus récents (5,5 €/m²)[232]. Les ménages ne disposant pas des revenus nécessaires pour se loger dans d'autres segments du parc sont ainsi assignés à occuper ce patrimoine ancien.

Néanmoins, cette analyse statistique montre que, dans une analyse bivariée, le zonage QPV, l'ancienneté de la construction, les normes de construction ou l'étiquette énergétique sont des facteurs très secondaires pour rendre compte de la vacance élevée dans les villes en

232 RPLS, 2017.

décroissance. Autrement dit, la surreprésentation d'un patrimoine de médiocre qualité ne suffit pas à expliquer les taux de vacance élevés dans les villes en décroissance. Ce sont ces écarts entre villes, non attribuables aux caractéristiques techniques du patrimoine, qui justifient alors une approche centrée sur les villes en décroissance pour appréhender le renouveau de la vacance HLM dans le parc social. Il s'agit alors de prendre en compte des facteurs locaux de la vacance : l'insertion du logement social dans le marché immobilier local (cf. chapitre 7) et les stratégies de gestion des offices publics de l'habitat (cf. chapitre 8).

3. Une spécialisation dans le logement des ménages à faibles revenus

L'analyse précédente sur la vacance a mis en évidence l'insuffisance des caractéristiques du patrimoine pour expliquer la surreprésentation de la vacance dans le patrimoine des OPH confrontés à des processus de décroissance urbaine. Ces conclusions confortent l'hypothèse d'une spécificité du logement social en contexte de décroissance urbaine. Dans cette deuxième partie, je recherche des spécificités du logement social en contexte de décroissance urbaine en explorant le niveau de revenus des locataires du parc HLM.

En effet, les travaux sur la décroissance urbaine décrivent un processus de paupérisation des habitants porté par des mobilités résidentielles socialement sélectives (Cauchi-Duval *et al.*, 2017 ; Miot, 2016). Or, un même processus d'appauvrissement des ménages s'observe depuis une trentaine d'années dans le parc HLM (Chodorge, 2013 ; Driant, 2014 ; Lévy-Vroelant et Tutin, 2010). La paupérisation des locataires du parc HLM ne serait alors pas spécifique au contexte de décroissance urbaine mais s'inscrirait dans une évolution plus générale du peuplement du parc HLM. Autrement dit, les organismes HLM implantés dans les villes en décroissance constitueraient une catégorie parmi d'autres d'organismes HLM spécialisés dans le logement des ménages à très faibles revenus.

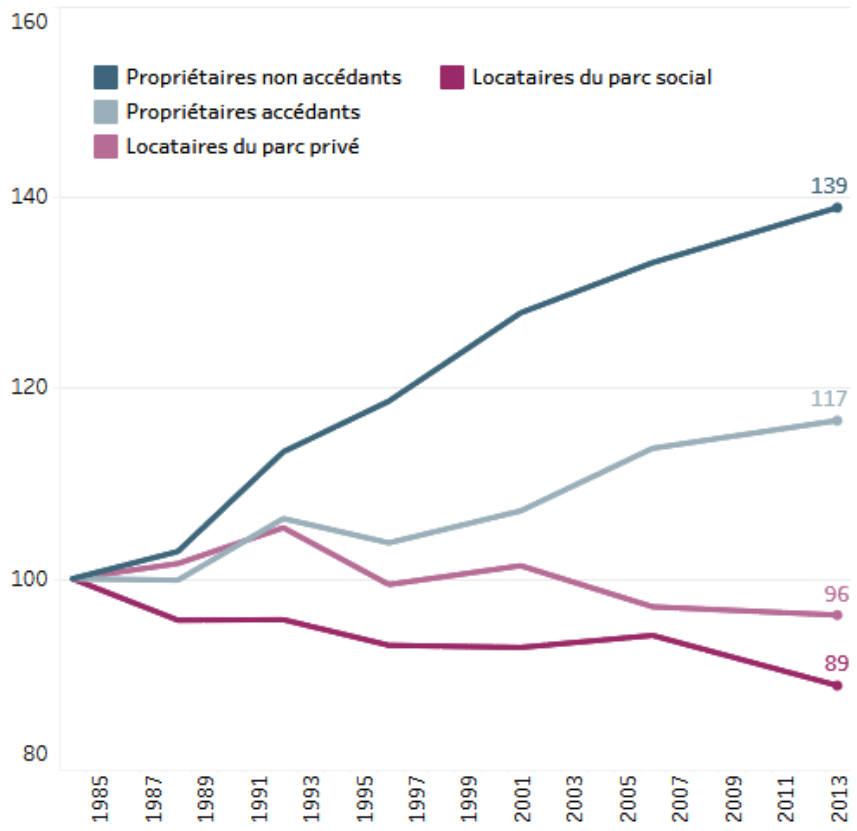
En raison des données disponibles, l'analyse porte exclusivement sur les OPH (cf. chapitre 2). Je reviens d'abord sur la tendance nationale de paupérisation qui caractérise le peuplement du parc HLM et les principaux facteurs mis au jour par la littérature (2.1). Je cherche ensuite à tester l'hypothèse d'une spécialisation du peuplement des OPH en contexte de décroissance urbaine. Pour cela, une typologie des OPH selon les revenus de leurs locataires est réalisée à partir d'une classification ascendante hiérarchique. Ensuite, la répartition des OPH au sein de cette typologie est observée pour identifier une potentielle spécialisation dans le logement des ménages les plus précaires (2.2.).

3.1. La spécialisation dans le logement des ménages à faibles revenus : une tendance nationale

3.1.1. Les OPH, un modèle locatif tourné vers le logement des ménages à très faibles revenus

Le parc social est destiné aux ménages qui éprouvent des difficultés à se loger dans de bonnes conditions de taille et de confort dans le cadre des mécanismes marchands (Driant, 2015b). En conséquence, les ménages à faibles revenus sont très nombreux dans le parc social. Les plafonds de revenus pour accéder au logement social demeurent assez élevés avec 60% des ménages éligibles au logement social standard (PLUS) en 2013. L'évolution des revenus des locataires du parc Hlm témoigne néanmoins d'une paupérisation du peuplement depuis une trentaine d'années (Chodorge, 2013 ; Driant, 2011 ; Lévy-Vroelant et Tutin, 2010). En 2013, 42% des ménages locataires du parc social font partie des 20% les ménages les plus pauvres. Ils ne représentaient que 28% des locataires en 1984. La Figure 5-7 montre comment le parc social se spécialise dans le logement des plus pauvres, avec une diminution des revenus des locataires du parc social plus rapide que celle des locataires du parc privé.

Figure 5-7 : Évolution des revenus des ménages selon le statut d'occupation



Sources : USH, 2019, Les HLM en chiffres

Ce graphique exprime, en € constant (base 1984), l'évolution des revenus par unité de consommation des ménages selon leur statut d'occupation à partir des données de l'enquête Logement menée par l'Insee. Alors que les revenus des ménages propriétaires progressent tout au long de la période, ceux des autres ménages décroissent, particulièrement ceux des ménages logés dans le parc HLM.

Cette évolution est commune à tous les organismes HLM. Elle reflète des politiques publiques qui encouragent l'accès à la propriété des ménages modestes et qui mobilisent le parc social pour le logement des ménages les plus en difficultés (Driant, 2002a). Cette évolution témoigne aussi d'évolutions plus générales des ressources des classes populaires (Lévy-Vroelant et Tutin, 2010). Néanmoins, les offices publics de l'habitat constituent un type d'organisme HLM davantage spécialisé dans le logement des ménages les plus pauvres. J-C Driant souligne le rôle des modèles de gouvernance dans cette évolution différenciée des peuplements entre OPH et ESH. Les OPH, administrés par les collectivités locales, tendent à loger davantage les populations en difficulté. Comme cela a déjà été mentionné, les ESH entretiennent fréquemment des liens historiques avec le 1% Logement et conservent davantage la fonction de loger les salariés.

3.1.2. Facteurs d'une spécialisation dans le logement des ménages à très faibles revenus

La différence de statut à elle seule ne permet pas d'expliquer la spécialisation d'organismes HLM dans le logement de ménages à faibles revenus. D'importantes différences sont observées d'un OPH à l'autre. Certains bailleurs logent à la fois des ménages à très faibles revenus et des ménages à plus fortes ressources. D'autres se spécialisent dans certaines offres. Cette diversité résulte pour partie d'effets structurels relatifs à la composition des loyers du patrimoine HLM et au poids relatif de ce dernier dans le marché immobilier local.

La propension d'un organisme HLM à loger des ménages à faibles revenus dépend mécaniquement du montant des loyers pratiqués, c'est-à-dire de l'offre de logements sociaux existante. Elle est étroitement liée aux modes de financement du logement social comme résumé dans le Tableau 5-7 ci-dessous. Les financements les plus récents génèrent des loyers supérieurs à ceux d'avant la réforme des aides à la pierre de 1977 (Driant *et al.*, 2016). Les logements construits avant 1977 à destination des ménages à faibles revenus ont des loyers généralement inférieurs à ceux des logements actuels construits pour les ménages à très faibles revenus. La comparaison entre la structure du parc des OPH et des ESH témoigne de la surreprésentation des logements sociaux aux loyers les plus faibles au sein des OPH. Les logements de type PLUS construits avant 1977 au loyer moyen le plus faible (5,0€ / m²) représentent 55% du patrimoine des OPH et 36% du patrimoine des ESH. Les logements destinés aux ménages à revenus intermédiaires sont également sous-représentés. Ils constituent 3% du parc des OPH et 9% du patrimoine des ESH.

Tableau 5-7 : Loyers mensuels en 2017 selon le mode de financement initial et statut de l'organisme

		ESH		OPH	
Ménages ciblés	**Mode de financement initial**	**Loyer moyen (€/m²)**	**% du parc**	**Loyer moyen (€/m²)**	**% du parc**
Très faibles revenus	PLAI et assimilés	5,6	5%	5,5	4%
Faibles revenus	PLUS avant 1977	5,2	36%	5,0	55%
	PLUS à partir de 1977	6,4	43%	6,1	32%
Revenus modestes	PLS	8,9	7%	8,4	2%
	PLI et assimilés	9,2	2%	9,2	1%

Source : RPLS, 2017 ; traitement réalisé par l'auteure, 2021

La succession de dispositifs de financement a abouti à la coexistence d'une diversité de loyers plafonds et critères de construction au sein du parc actuel. La typologie proposée ici est celle utilisée par l'USH. 7% des logements des OPH et 7% des logements des ESH ne sont pas pris en compte car ils ont été financés selon des dispositifs particuliers et regroupés dans la catégorie « autres financements » du RPLS.

La catégorie « **PLAi et assimilés »** regroupe les logements financés par les dispositifs PLAi, PLA LM, PLATS et PLA d'intégration. La catégorie « **PLUS avant 1977** » correspond aux logements financés avant la réforme des aides à la pierre par les dispositifs HBM, PLR, PSR, HLM/O, ILM et les logements conventionnés financés par des prêts ILN ou des prêts spéciaux du Crédit Foncier de France. La catégorie « **PLUS à partir de 1977** » correspond aux logements financés par les dispositifs PLA, PLUS et PLUS CD. La catégorie « **PLS** » correspond aux logements financés par des prêts PLS, PPLS, PLA CCF, PCLS, PAP locatif et les logements financés par prêt PCL conventionnés. La catégorie « **PLI et assimilés** » correspond aux logements financés par les dispositifs PLI et les logements non conventionnés financés par des prêts ILN, PCL ou des prêts spéciaux du Crédit Foncier de France.

La part des ménages à faibles revenus varie également selon la composition locale du marché immobilier. Dans les marchés immobiliers où le parc social est peu développé, les ménages aux plus grandes difficultés économiques ou sociales sont logés en priorité. C'est la fonction de « filet de sécurité » du parc social qui prédomine. Dans les marchés immobiliers au parc social développé, celui-ci peut jouer un rôle de « régulation de l'offre globale » en accueillant des ménages aux revenus plus diversifiés et peser ainsi sur le fonctionnement des autres segments du marché (Lévy et Fijalkow, 2010). Le Tableau 5-8 montre ainsi que les OPH implantés dans des départements où le parc locatif social est peu développé logent davantage de ménages à faibles revenus.

Tableau 5-8 : Part des locataires à faibles revenus selon le taux de logements locatifs sociaux départemental en 2017 – parc OPH

Taux de HLM parmi les résidences principales (distribution par quartiles) du département	% des ménages aux revenus inférieurs à 20% du plafond HLM	% des ménages aux revenus inférieurs à 60% du plafond HLM
1er quartile - Moins de 10%	28%	69%
2ème quartile - De 10 à 13,5%	25%	65%
3ème quartile - De 13,5% à 16,5%	25%	63%
4ème quartile - Plus de 16,5%	21%	60%
Total	**24%**	**64%**

Sources : OPS 2016, Insee, 2017 ; traitement réalisé par l'auteure, 2021

De même, la part des ménages à faibles revenus dépend également des revenus des ménages sur un marché immobilier donné. Dans les marchés où une proportion importante de ménages dispose de faibles revenus, nombre d'entre eux sont assignés au parc social ou au « parc social de fait » pour se loger. Le Tableau 5-9 montre ainsi que les OPH implantés dans des départements où la proportion de ménages est la plus élevée logent davantage de ménages à faibles revenus.

Tableau 5-9 : Part des locataires à faibles revenus selon le taux départemental de ménages sous le seuil de pauvreté en 2017 – parc OPH

Taux des ménages sous le seuil de pauvreté (distribution par quartiles) par département	% des ménages aux revenus inférieurs à 20% du plafond HLM	% des ménages aux revenus inférieurs à 60% du plafond HLM
1er quartile - Moins de 12,2%	22%	63%
2ème quartile - De 12,2 à 14,1%	24%	63%
3ème quartile - De 14,1% à 15,8%	26%	65%
4ème quartile - Plus de 15,8%	26%	66%
Total	**24%**	**64%**

Sources : OPS 2016, Insee, 2017 ; traitement réalisé par l'auteure, 2021

Une diversité de facteurs concourt à renforcer ou non la spécialisation des offices publics de l'habitat dans le logement des ménages à faibles voire très faibles revenus. La composition du patrimoine locatif social, la part du logement social parmi l'offre de logements ou la proportion des ménages à faibles revenus participent à des configurations de peuplement différenciées, en complément d'une tendance nationale à la paupérisation des ménages logés dans le parc social.

3.2. Une paupérisation forte mais peu spécifique des locataires en contexte de décroissance urbaine

Le processus de décroissance urbaine correspond-il aussi à un facteur de différenciation du peuplement des OPH sur le plan des revenus des locataires ? Conformément aux travaux sur les évolutions socio-démographiques des villes en décroissance urbaine, les OPH implantés dans ces territoires logeraient davantage de ménages à faibles voire très faibles revenus. Pour tester cette hypothèse, une typologie des OPH selon le niveau de revenus des locataires est élaborée à l'aide d'une classification ascendante hiérarchique. Elle permet ensuite de comparer le peuplement des OPH selon le contexte urbain pour discuter d'une surreprésentation des ménages à faibles revenus parmi les locataires des villes en décroissance urbaine.

3.2.1. Une typologie des OPH selon les revenus des locataires

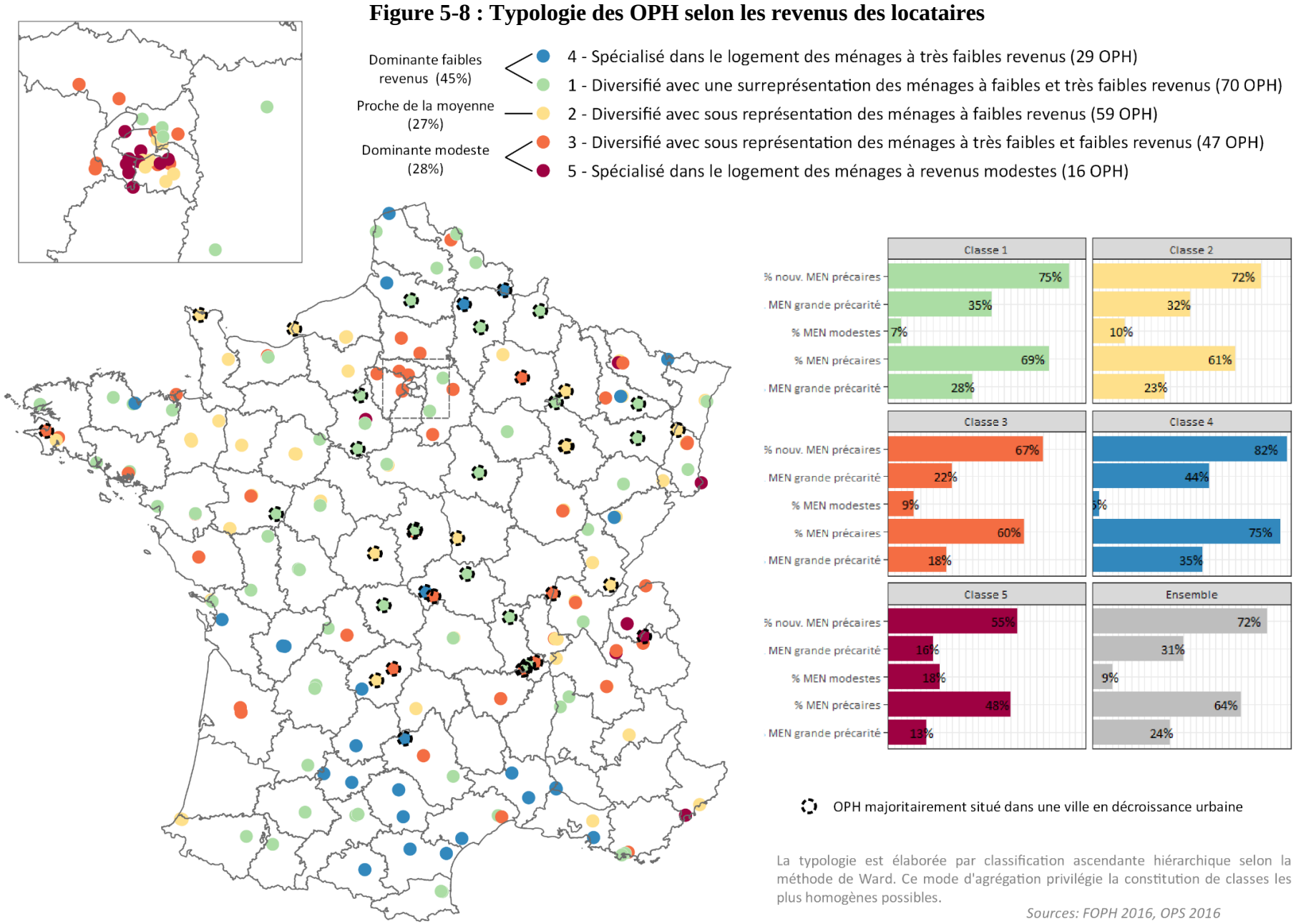
Cinq variables sont retenues pour observer la paupérisation des locataires des OPH. Trois d'entre elles décrivent le niveau de revenus des locataires : la part des ménages à très faibles ressources, estimée à partir de la proportion des ménages dont les revenus sont inférieurs à 20% du plafond PLUS ; la part des ménages à faibles ressources, soit la part des ménages dont les revenus sont inférieurs à 60% du plafond PLUS et la part des ménages modestes dont les revenus sont supérieurs au plafond PLUS. Les deux dernières variables décrivent les revenus des nouveaux locataires : la part des ménages à très faibles ressources et la part des ménages à faibles ressources parmi les locataires présents depuis moins de deux ans[233].

Les résultats mettent en évidence cinq types d'OPH (Figure 5-8). Les trois premières classes regroupent des OPH au peuplement diversifié. Ces OPH logent à la fois des ménages en grande précarité, des ménages précaires et des ménages aux revenus modestes. Les locataires à faibles revenus sont surreprésentés dans la première classe. Le profil des locataires des OPH de la deuxième classe est très proche de la moyenne des OPH. La troisième classe loge davantage des ménages aux ressources modestes ; les ménages précaires et surtout en grande précarité y sont sous-représentés. Les deux dernières classes regroupent des OPH au peuplement spécialisé : la quatrième classe dans le logement des ménages en grande précarité, la cinquième classe dans le logement des classes moyennes.

Une classification ascendante hiérarchique permet de distinguer trois groupes d'OPH selon les revenus des locataires. Le 1er groupe rassemble les OPH à dominante précaire où les ménage à faibles revenus sont surreprésentés. Il rassemble 45% des OPH. Le deuxième groupe contient les OPH à dominante modeste, où les ménages aux revenus les plus élevés sont surreprésentés. 28% des OPH relèvent de ce groupe. Les OPH restants (27%) forment le troisième groupe, caractérisé par un peuplement plus diversifié.

233 La part des ménages aux revenus modestes parmi les nouveaux arrivants n'a pas été retenue comme indicateur car les effectifs sont très faibles.

Figure 5-8 : Typologie des OPH selon les revenus des locataires



La typologie est élaborée par classification ascendante hiérarchique selon la méthode de Ward. Ce mode d'agrégation privilégie la constitution de classes les plus homogènes possibles.

Sources: FOPH 2016, OPS 2016

3.2.2. Une spécialisation des OPH implantés dans des villes en décroissance urbaine dans le logement des ménages à faibles revenus

La CAH met en évidence une surreprésentation des ménages à faibles revenus dans les OPH les plus implantés dans les villes en décroissance urbaine (Tableau 5-10). Ces OPH sont ainsi surreprésentés parmi la classe 1 qui regroupe les OPH avec une surreprésentation de ménages à faibles et très faibles revenus. A l'inverse, ces OPH sont sous-représentés parmi les classes 3 et 5 (indices de spécialisation de 0,8 et 0,4) ce qui signifie qu'ils comptent peu de ménages à revenus modestes. Ils sont quasiment absents de la classe 5. L'analyse du petit nombre d'OPH situés dans les villes en décroissance urbaine et spécialisés dans le logement des ménages modestes (classe 3) confirme cette tendance. Il s'agit principalement d'OPH intercommunaux dotés d'un petit nombre de logements, de l'ordre de quelques milliers. Il y aurait ainsi un effet statistique, la plus forte variabilité des faibles pourcentages sur de petits effectifs, qui contribuerait à leur classement parmi les OPH spécialisés dans le logement des ménages à revenus modestes.

Tableau 5-10 : Des locataires à faibles et très faibles revenus en contexte de décroissance urbaine comme ailleurs, répartition par classe (en % et indice de spécialisation)

	Dominante ménages précaires				**Proche de la moyenne**		**Dominante ménages modestes**				**Total**
	Classe 1		Classe 4		Classe 2		Classe 3		Classe 5		
OPH non implanté dans une ville en décroissance	33%	1,0	14%	1,1	24%	0,9	18%	0,9	10%	1,4	100%
OPH dont 1 à 50% du patrimoine se situe dans une ville en décroissance	25%	0,8	11%	0,8	29%	1,1	31%	1,5	4%	0,5	100%
OPH dont plus de 50% du patrimoine se situe dans une ville en décroissance urbaine	36%	1,1	13%	1,0	31%	1,2	18%	0,8	3%	0,4	100%
Ensemble	**32%**		**13%**		**27%**		**21%**		**7%**		**100%**

Sources : FOPH, OPS 2016 ; traitement réalisé par l'auteure, 2021

Pour tester la spécialisation du peuplement, on raisonne par rapport à la situation de l'ensemble des locataires du parc des OPH. Lorsque l'indice dévie de 1 (supérieur ou inférieur), le peuplement est

spécialisé. A titre d'exemple, les ménages modestes sont peu présents dans le parc des OPH majoritairement situés dans une ville en décroissance, comme le montre les indices de spécialisation de 0,8 et 0,4 pour les classes 3 et 4, qui concentrent les OPH à population modeste surreprésentée.

Plusieurs indices montrent toutefois le rôle prépondérant d'autres facteurs explicatifs que la localisation dans une ville en décroissance pour expliquer la spécialisation des OPH dans le logement des ménages à faibles ou très faibles ressources. Ainsi, près d'un tiers des OPH au patrimoine majoritairement situé dans les villes en décroissance ont un profil de locataires similaires à la moyenne des OPH (classe 2). De même, ces OPH sont quasiment absents de la classe 4 qui regroupe les OPH spécialisés dans le logement des ménages à très faibles revenus. Au sein de cette classe, le caractère résiduel du logement social sur le marché immobilier local ou la surreprésentation des ménages en situation de pauvreté semblent plus déterminants. En effet, parmi les OPH spécialisés dans le logement des ménages à très faibles revenus, se trouvent notamment des OPH implantés dans le Sud de la France, de Marseille à Narbonne, qui cumulent ces deux facteurs. La classe comprend aussi des OPH implantés dans des départements où le parc social est développé mais où la proportion de ménages aux revenus inférieurs au seuil de pauvreté est très importante, principalement dans la région des Hauts-de-France.

La faiblesse des effectifs ne permet pas de comparer rigoureusement des facteurs entre eux. Des analyses bivariées laissent toutefois supposer que si l'on tient compte de ces facteurs explicatifs premiers de la paupérisation des locataires HLM, les ménages aux revenus inférieurs au plafond PLUS sont surreprésentés en contexte de décroissance urbaine. Ainsi, à taux de ménages sous le seuil de pauvreté similaires, les ménages aux revenus inférieurs au plafond PLUS tendent à être surreprésentés parmi les OPH majoritairement implantés dans les villes en décroissance urbaine (Tableau 5-11). De même, à proportion similaire de logements sociaux parmi les résidences principales, les ménages aux revenus inférieurs au plafond PLUS seraient surreprésentés parmi les OPH exposés à des processus de décroissance urbaine (Tableau 5-12).

Tableau 5-11 : Part des ménages à faibles revenus logés dans le parc social selon le contexte urbain et la part des ménages sous le seuil de pauvreté dans la population

	Part de des ménages du département sous le seuil de pauvreté (discrétisation par quartile)			
	Moins de 12%	**De 12 % à 14 %**	**De 14 % à 16%**	**Plus de 16%**
OPH non implanté dans une ville en décroissance	64%	63%	66%	64%
OPH dont 1 à 50% du patrimoine se situe dans une ville en décroissance	60%	62%	67%	69%
OPH dont plus de 50% du patrimoine se situe dans une ville en décroissance urbaine	-	66%	63%	71%
Ensemble	**63%**	**63%**	**65%**	**66%**

Sources : FOPH, OPS, 2016, Insee, 2016 ; traitement réalisé par l'auteure, 2021

Les valeurs ne sont pas disponibles pour les effectifs inférieurs à 5 OPH.

Cette analyse bivariée rend compte de la part des ménages à faibles revenus (inférieurs au plafond PLUS) selon la localisation des OPH dans une ville en décroissance, tout en tenant compte d'une possible surreprésentation des ménages sous le seuil de pauvreté dans la population (ici départementale). Elle montre, par exemple, que parmi les OPH implantés dans des départements où plus de 16% des ménages sont sous le seuil de pauvreté, ceux qui ne sont pas implantés dans une ville en décroissance logent en moyenne 64% de ménages à faibles revenus. Cette proportion s'élève à 71% des locataires pour les OPH majoritairement implantés dans une ville en décroissance.

Tableau 5-12 : Part des ménages faibles revenus logés dans le parc social selon le contexte urbain et la part du logement social parmi les résidences principales

	Part des logements sociaux parmi les résidences principales du département (discrétisation par quartile)			
	Moins de 10%	**De 10% à 13,5%**	**De 13,5% à 16,5%**	**Plus de 16,5%**
OPH non implanté dans une ville en décroissance	70%	66%	64%	59%
OPH dont 1 à 50% du patrimoine se situe dans une ville en décroissance	69%	64%	60%	60%
OPH dont plus de 50% du patrimoine se situe dans une ville en décroissance urbaine	66%	65%	64%	66%
Ensemble	**69%**	**65%**	**63%**	**60%**

Sources : FOPH, OPS, 2016, Insee, 2016 ; traitement réalisé par l'auteure, 2021

Cette analyse bivariée rend compte de la part des ménages à faibles revenus (inférieurs au plafond PLUS) selon la localisation des OPH dans une ville en décroissance, tout en tenant compte d'un possible effet lié au caractère résiduel du logement social sur le marché immobilier. En effet, lorsque le logement social représente une faible part des logements, il tend à se spécialiser dans le logement des ménages à plus faibles revenus. L'analyse montre, par exemple, que parmi les OPH implantés dans des départements où le logement social représente plus de 16,5%, ceux qui ne sont pas implantés dans une ville en décroissance logent en moyenne 59% de ménages à faibles revenus. Cette proportion s'élève à 66% des locataires pour les OPH majoritairement implantés dans une ville en décroissance.

Cette analyse exploratoire montre ainsi que les OPH principalement situés dans des villes en décroissance sont spécialisés dans le logement des ménages à faibles revenus. C'est toutefois davantage l'absence de locataires à revenus modestes que le nombre de ménages à très faibles revenus qui caractérise le peuplement des OPH des villes en décroissance. On peut faire l'hypothèse que davantage que la structure du marché immobilier (parc social peu développé) ou les caractéristiques des habitants (importance des ménages à très faibles revenus), c'est le fonctionnement du marché immobilier local qui participe à cette évaporation à des ménages à revenus modestes du parc social.

4. Des contraintes financières redoublées

Le troisième volet de cette enquête exploratoire sur les spécificités du logement social en contexte de décroissance urbaine porte sur les caractéristiques financières des OPH. Les ressources économiques constituent en effet un des déterminants de la capacité des organismes HLM à gérer la décroissance urbaine. Elles favorisent le développement de stratégies en rupture avec les instruments d'action publique conventionnels. Les revenus de l'organismes HLM peuvent aussi compenser la faiblesse des mécanismes de rente foncière en contexte de décroissance urbaine. Cependant, les travaux menés sur les villes en décroissance urbaine allemandes et nord-américaines décrivent un processus de fragilisation économique des acteurs institutionnels et économiques locaux (Martinez-Fernandez *et al.*, 2012a). Les collectivités locales connaissent ainsi une baisse de leurs recettes fiscales alors que les coûts de gestion stagnent ou augmentent avec l'émergence de nouveaux besoins (Bernt, 2009). Pour les opérateurs de réseaux techniques comme les gestionnaires d'eaux, la baisse de consommation entraine une diminution des recettes alors que les coûts d'exploitation demeurent constants (Florentin, 2015).

Trois spécificités du secteur HLM incitent à questionner l'existence d'un effet similaire sur les bailleurs sociaux confrontés au processus de décroissance urbaine. Premièrement, les ressources financières des organismes HLM ne proviennent pas uniquement de revenus dépendant de la demande locale mais aussi de financements extérieurs au territoire sous forme de subventions nationales et de mesures fiscales. La diminution des recettes locales n'affecterait donc que partiellement les recettes de l'organisation. Deuxièmement, ce modèle économique connait des évolutions importantes depuis deux décennies avec la diminution des aides financières de l'Etat. Aussi de nombreux organismes HLM, implantés dans une diversité de contextes territoriaux, ont des difficultés financières. Troisièmement, le déclin démographique et la hausse de la vacance de ces dernières années sont très progressifs. Les organismes HLM peuvent donc les intégrer peu à peu à leur équilibre financier plutôt que de subir une perte brutale de recettes. Cette adaptation n'entraînerait alors pas de difficultés financières à court terme mais une modération des dépenses avec un arrêt des constructions neuves ou bien une diminution des dépenses d'entretien. Les difficultés financières seraient davantage observables à long terme.

Pour discuter de l'hypothèse d'une fragilisation économique, je montre dans un premier temps que les OPH les plus implantés dans les villes en décroissance se caractérisent par des difficultés financières plus fréquentes mais surtout par une plus faible capacité à générer des

revenus de leurs activités. J'observe ensuite l'étroitesse des marges de manœuvre des OPH pour augmenter ces revenus.

4.1. Des difficultés financières plus fréquentes pour les offices confrontés au processus de décroissance urbaine

Pour vérifier si les OPH confrontés à des processus de décroissance urbaine sont plus fréquemment en difficultés financières, leur situation est comparée à celles des OPH implantés dans d'autres contextes territoriaux. La situation financière des OPH est synthétisée par trois variables. Deux variables, empruntées à l'analyse financière, permettent de décrire le niveau de richesse de l'office. Le potentiel financier à terminaison mesure l'ensemble des ressources financières dont dispose l'organisme HLM une fois les dépenses structurelles (frais de fonctionnement, remboursement d'emprunts, etc.) décomptées des recettes. Le taux d'autofinancement moyen reflète la capacité d'un organisme HLM à dégager des revenus de son activité. Positif, il indique que les ressources financières de l'office augmentent. Négatif, il signifie que les activités de l'office ne génèrent pas d'excédents et qu'une partie des dépenses sont financées en puisant dans les réserves. Ces deux variables tiennent cependant peu compte de l'état du patrimoine de logements. Un office public de l'habitat dont le parc de logements nécessiterait d'importants travaux de rénovation, s'ils ne sont pas déjà en œuvre, peut apparaître dans une situation financière comparable à celle d'un office public de l'habitat au parc de logements en bon état. L'ajout d'une troisième variable, permet d'intégrer partiellement l'état du patrimoine. C'est un indicateur de la fragilité économique à plus long terme de l'OPH : le suivi de l'organisme HLM par la CGLLS, la structure chargée d'accompagner les offices en difficultés économiques. Ces offices sont identifiés par la fédération des OPH à partir d'une analyse de la situation financière et des projets patrimoniaux. La mise en place d'un dispositif de suivi par la CGLLS est ensuite discutée entre les services de la FOPH, ceux de la CGLLS et la direction de l'office.

Un test du Chi2 montre une corrélation significative entre l'implantation du patrimoine dans une ville en décroissance urbaine et les difficultés financières (Tableau 5-13). En effet, les OPH les plus exposés à la décroissance urbaine ont des taux d'auto-financement significativement inférieurs, ce qui signifie que ces OPH dégagent des revenus plus faibles de leurs activités. De même, ceux-ci sont plus nombreux à être suivis par la CGLLS en raison de leurs difficultés financières. Le test n'est toutefois pas significatif pour la troisième variable, celle du potentiel financier à terminaison. Ces résultats ne sont pas forcément contradictoires, car le potentiel financier à terminaison est la variable la plus sensible aux

choix de gestion des organismes HLM. Autrement dit, les organismes HLM peuvent conserver un potentiel financier élevé en limitant leurs dépenses, ce qui compense à moyen terme la faiblesse des recettes perçues.

Tableau 5-13 : Résultats des tests d'indépendance du Chi2 des variables synthétiques de la situation économique des OPH selon l'implantation dans une ville en décroissance

	Mode de discrétisation	Significativité	Intensité de la relation (V de Cramer)
Potentiel financier à terminaison	Quartile	Rejet	-
Taux d'autofinancement courant	Quartile	99%	0,22
Suivi de l'organisme HLM par la CGLLS	2 modalités : suivi ou non suivi	95%	0,17

Source : FOPH, 2017 ; traitement réalisée par l'auteure, 2021

Les résultats du test du Chi2 concluent à une relation significative entre l'implantation dans une ville en décroissance urbaine et les difficultés financières de l'OPH pour deux variables sur trois : le taux d'auto-financement et le suivi de l'organisme HLM par la CGLLS. Les tests du Chi2 entre ces variables économiques et les autres définitions statistiques possibles des villes en décroissance selon le zonage ABC et selon le taux de vacance (cf. chapitre 2) fournissent des résultats similaires. L'absence de corrélations ou leur faible intensité ne semble donc pas liée au caractère restrictif de la définition retenue (gain ou perte de population entre 1990 et 2013).

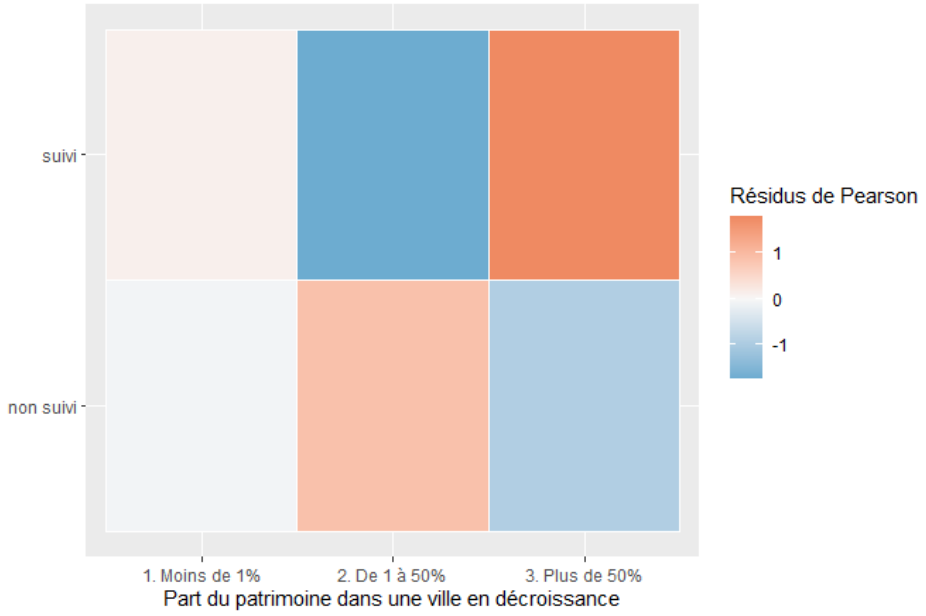
En complément, le test de Cramer permet de mesurer l'intensité d'une relation entre deux variables. Il fournit un indice, le V de Cramer qui varie entre 0, situation d'indépendance des variables et 1, situation de dépendances des variables. Celui-ci est comparé aux niveaux de corrélations habituels du domaine d'études. En science sociales, on considère souvent qu'un V de cramer autour de 0,1 indique une intensité faible, autour de 0,3 une intensité moyenne et autour de 0,5 une intensité forte (Guay, 2014). L'indice montre ainsi une relation moyenne entre l'exposition à la décroissance urbaine et la faiblesse de l'auto-financement (V de Cramer de 0,22) et, dans une moindre mesure avec le suivi par la CGLLS (V de Cramer de 0,17).

Une analyse complémentaire dite des résidus de Pearson permet de préciser les caractéristiques des OPH en difficultés financières au regard des deux variables significatives : le suivi par la CGLLS et le taux d'autofinancement moyen.

Le test pour les OPH suivis par la CGLLS met en évidence deux profils principaux d'OPH en difficultés financières (Figure 5-9). Les OPH dont la majorité du patrimoine se situe dans une ville en décroissance urbaine constituent bien un premier profil d'OPH suivis par la CGLLS. L'analyse montre aussi un deuxième profil d'OPH suivis par la CGLLS avec des

OPH absents des villes en décroissance urbaine Cette distinction recoupe celle des profils types d'organismes HLM en difficulté identifiés par la CGLLS dans son rapport annuel d'activité : d'une part, des organismes HLM implantés dans des contextes de décroissance urbaine où les logements vacants sont très nombreux ; d'autre part, des organismes HLM aux besoins d'investissement très élevés pour mettre en œuvre des programmes de renouvellement urbain conséquents à l'exemple des OPH dont la majorité du patrimoine se situent dans des quartiers relevant de la politique de la ville[234].

Figure 5-9 : Résidus de la relation entre implantation dans une ville en décroissance et suivi par la CGLLS



Source : FOPH, 2017 ; traitement réalisée par l'auteure, 2021

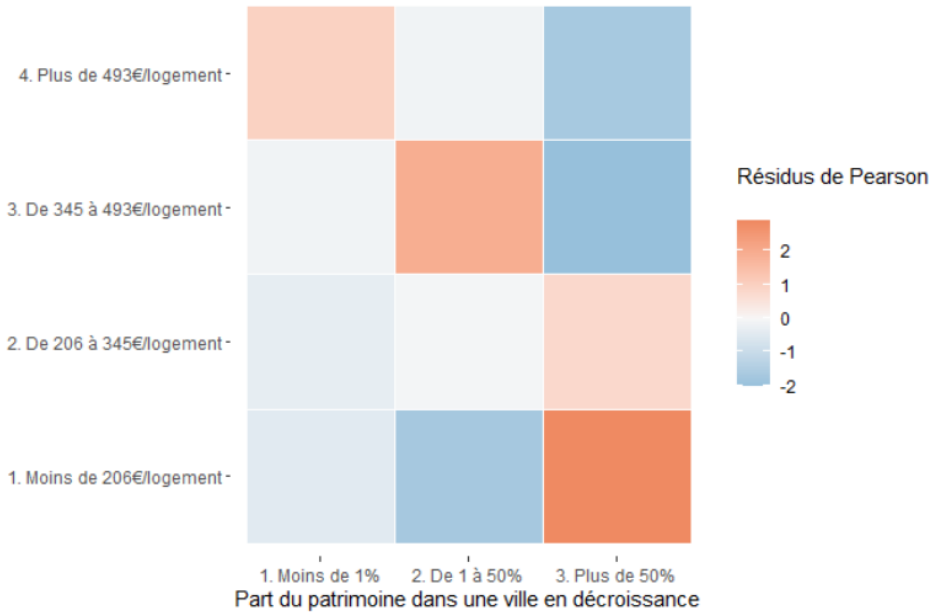
Si le test du Chi2 mesure comment les distributions de deux variables sont corrélées, les résidus fournissent cette information pour chaque croisement de modalités. Un résidu positif indique une surreprésentation par rapport à la distribution attendue, un résidu négatif une sous-représentation. Plus la valeur du résidu est élevée, plus l'écart est significatif. Un résidu de 1,8 indique les OPH implantés dans les villes en décroissance sont significativement surreprésentés parmi les OPH suivis par la CGLLS.

Le même test dit des résidus de Pearson pour le taux d'auto-financement confirme la surreprésentation des OPH implantés dans les villes en décroissance parmi les OPH aux plus faibles taux d'autofinancement (Figure 5-10). Ceux-ci sont surreprésentés dans les deux premiers quartiles et quasiment absents des quartiles aux taux d'autofinancement les plus

234 CGLLS, 2014, *Rapport d'activité.*

élevés. Le taux d'autofinancement médian annuel est ainsi de 214 € par logement pour les OPH majoritairement situés dans les villes en décroissance urbaine, soit un taux très inférieur à la moyenne des OPH, de 345€ par logement (Tableau 5-14).

Figure 5-10 : Résidus de la relation entre implantation dans une ville en décroissance et taux d'autofinancement



Source : FOPH, 2017 ; traitement réalisé par l'auteure, 2021

Un résidu positif indique une surreprésentation par rapport à la distribution attendue, un résidu négatif une sous-représentation. Plus la valeur du résidu est élevée, plus l'écart est significatif. Un résidu de 1,8 indique que les OPH implantés dans les villes en décroissance sont significativement surreprésentés parmi les OPH suivis par la CGLLS.

On observe une distribution plus homogène des OPH implantés dans d'autres contextes territoriaux selon l'auto-financement, dont témoignent des résidus plus faibles et donc peu significatifs. Les OPH implantés dans une plus grande diversité de contextes territoriaux apparaissent néanmoins comme ceux à l'auto-financement le plus robuste, avec un petit groupe d'OPH absents des villes en décroissance.

Tableau 5-14 : Taux d'autofinancement médian et quartiles selon la localisation du patrimoine (en € par logement)

	1er quartile	Médiane	3ème quartile
OPH non implanté dans une ville en décroissance	219 €	360 €	520 €
OPH dont 1 à 50% du patrimoine se situe dans une ville en décroissance	247 €	379 €	491 €
OPH dont plus de 50% du patrimoine se situe dans une ville en décroissance urbaine	123 €	214 €	325 €
Total	**206 €**	**345 €**	**493 €**

Source : FOPH, 2017 ; traitement réalisé par l'auteure, 2021

Ainsi, les difficultés financières, si elles sont plus fréquentes chez les OPH implantés dans les villes en décroissance urbaine, sont aussi caractéristiques d'OPH intervenant dans des contextes territoriaux variés. Ces analyses statistiques mettent surtout en évidence, plutôt que des difficultés financières, une faiblesse économique structurelle des OPH les plus confrontés au processus de décroissance urbaine.

4.2. Des perspectives limitées d'accroissement des revenus

On retrouve ainsi une des caractéristiques des organisations implantées dans les villes en décroissance : les activités génèrent des revenus plus faibles qu'ailleurs. Cette spécificité semble toutefois d'autant plus problématique qu'elle est en décalage avec les évolutions contemporaines du financement du logement social (cf. chapitres 1 et 4). L'Etat diminue sa participation au financement du logement social et incite les bailleurs à compenser par eux-mêmes à travers deux évolutions (Gimat et Halbert, 2018). Premièrement, la fusion ou le regroupement de bailleurs, constitue un gage supposé d'économies mais aussi le moyen attendu pour faciliter des transferts financiers entre des territoires plus ou moins attractifs. Deuxièmement, les bailleurs sont incités à augmenter leurs ressources propres pour financer leurs investissements à travers différents moyens : augmenter les recettes locatives, développer des activités plus profitables, accroître les revenus par la vente de patrimoine, intéresser de nouveaux financeurs.

L'accélération des processus de regroupement et fusion avec l'adoption de la loi ELAN en 2017 rend complexe l'observation des effets potentiels du regroupement des organismes HLM à travers une analyse quantitative nationale. Ceux-ci seront plutôt observés dans le cadre des études de terrain. Dans cette sous-partie, je me concentre sur le second facteur : l'augmentation des revenus issus des activités de l'organisme HLM. J'observe les recettes générées par les quatre activités principales des OPH[235] :

- les loyers, produit de l'activité locative ;
- les recettes issues de la commercialisation de logements en accession à la propriété ;
- les revenus tirés de la vente de logements sociaux aux particuliers ;
- le produit des activités annexes au cœur de métier des OPH comme la production d'équipements publics ou la gestion de copropriétés.

Ce passage en revue des principales sources de recettes montre l'étroitesse des marges de manœuvre des OPH en contexte de décroissance pour maximiser leurs revenus.

4.2.1. Des loyers plus faibles et peu de possibilités d'augmentation

La faiblesse structurelle des revenus des OPH en contexte de décroissance urbaine provient principalement de la modicité des loyers collectés. En effet, les loyers perçus représentent la principale source de revenus des OPH. En 2015, ils constituaient ainsi 96% des revenus issus de l'activité[236]. Il s'agit principalement de loyers liés à la location de logements (90%) ainsi que des loyers perçus pour la location de garages, dépendances, locaux commerciaux ou terrains. Les loyers perçus dans les villes en décroissance sont significativement moins élevés, avec en moyenne 3 200€ de loyer annuel par logement en 2016, une recette très inférieure à celle de la moyenne des OPH, de 3 600€ en 2016 (Tableau 5-15).

235 D'autres revenus issus de l'activité des OPH ne sont pas observés ici comme les subventions d'exploitation, les revenus tirés de la redistribution d'une partie des revenus entre l'ensemble des organismes Hlm à travers le mécanisme national dit de « péréquation » ainsi que les revenus liés aux activités financières des OPH (renégociation des emprunts par exemple). Ces activités génèrent une très faible part des revenus des OPH. En 2015, ils constituaient en moyenne 1,5% de l'autofinancement des OPH (FOPH, 2017).
236 FOPH, 2017.

Tableau 5-15 : Total des loyers perçus par OPH selon la localisation du patrimoine

Part du patrimoine dans une ville en décroissance	Ensemble des loyers perçus en 2015 (€ par logement)
Moins de 1%	3 757 €
De 1 à 50%	3 489 €
Plus de 50%	3 196 €
Ensemble	**3 601 €**

Source : FOPH, 2017 ; traitement réalisé par l'auteure, 2021

Un organisme HLM de 10 000 logements perçoit en moyenne 36 millions d'euros par an de loyers. Si le patrimoine se situe majoritairement dans une ville en décroissance, le montant des loyers perçus est plus faible, de l'ordre de 32 millions d'euros.

La faiblesse des loyers perçus dans les villes en décroissance relève d'un cumul de facteurs. D'une part, la vacance locative est plus élevée dans ce patrimoine donc moins de loyers sont collectés. Ainsi cette perte de recettes est évaluée à près de 360€ par logement pour les OPH majoritairement implantés dans les villes en décroissance. C'est quasiment le double de la moyenne nationale, d'environ 200€ par logement en 2016[237]. D'autre part, les règles nationales de détermination des loyers du secteur HLM conduisent à l'établissement de loyers plus faibles dans ces territoires. Le loyer maximal d'un logement social dépend de sa localisation selon le zonage « I II III » ou « HLM ». Ce zonage a été construit pour tenir compte « *des écarts entre les loyers de marché et les revenus des personnes* »[238]. Les communes sont classées en trois zones, de la zone I, où les écarts entre prix immobiliers et revenus des ménages sont les plus élevés, à la zone III. Le plafond maximal des loyers HLM est dégressif. Les zones II et III, parmi lesquelles se situent la majorité des villes en décroissance, ont les loyers plafond les plus faibles (Tableau 5-16). Enfin, le loyer d'un logement dépend également des financements mobilisés au moment de sa construction. Un logement social neuf est financé par des aides publiques (subventions, aides fiscales, cession du foncier, etc.), les fonds propres de l'organisme HLM et l'emprunt. Moins les aides publiques sont importantes, plus le loyer doit être élevé pour contribuer au remboursement du prêt. Selon les orientations des politiques nationales du logement, le niveau des aides à la construction varie, et par conséquent le montant des loyers. Le parc construit pendant les 30 Glorieuses se caractérise ainsi par des loyers plus faibles qu'aux époques suivantes en raison

237 FOPH, 2016.

238 Cour des comptes, 2012, *Le logement social : les priorités géographiques*, p.489.

d'importantes aides perçues à la construction et de taux d'intérêt plus bas. Ceci contribue aux faibles loyers dans les villes en décroissance où le patrimoine de cette époque est surreprésenté.

Tableau 5-16 : Loyers maximaux selon le zonage I II III en 2017

	Loyer annuel en € par m² de surface corrigée			
	Zone I	**Zone I bis**	**Zone II**	**Zone III**
Logement d'un organisme HLM[239]	41,64	44,15	36,44	34,34

Source : Avis du 17 février 2017 relatif à la fixation du loyer et des redevances maximums des conventions conclues en application de l'article L.351-2 du CCH, Ministère du logement.

Les perspectives d'augmentation des loyers paraissent également limitées dans les villes en décroissance. Construire des logements supplémentaires afin d'augmenter les loyers perçus reste incertain dans des marchés où la vacance de logements est déjà élevée. De même, les possibilités d'augmenter le loyer des logements existants sont limitées. Chaque année, un décret révise le taux d'augmentation maximal des loyers existants. Cette hausse est généralement limitée à la compensation de l'inflation. L'augmentation peut aussi être supprimée par le gouvernement en raison de la situation économique et sociale du pays. En 2017 et 2018, il n'y a pas eu de hausse de loyers, même pour compenser l'inflation. Trois possibilités existent néanmoins pour augmenter davantage les loyers. D'une part, les organismes HLM accompagnés par la CGLLS dans le cadre d'un plan de redressement peuvent augmenter les loyers de certains programmes immobiliers. D'autre part, les réhabilitations justifient aussi une augmentation de loyer, présentée comme une contrepartie aux améliorations apportées au logement. Le loyer peut être augmenté jusqu'à 5% en plus de l'augmentation annuelle en cas de maintien du locataire présent avant les travaux. L'augmentation doit être approuvée par la préfecture. En cas de changement de locataire, l'augmentation est possible dans la limite du loyer maximum de la convention APL. Enfin, plusieurs lois ont visé à permettre des augmentations de loyers par un rééquilibrage de

239 A l'exception des logements financés par des prêts CCF.

l'ensemble des loyers à l'échelle d'un organisme HLM ou d'une agglomération. Il s'agit de dissocier le montant du loyer maximal autorisé des conditions de financement initiales pour favoriser la mixité sociale dans le parc existant. Elles fonctionnent cependant à un niveau de loyer total constant à l'échelle du patrimoine du bailleur[240] et depuis 2019 des expérimentations sont possibles à l'échelle d'une agglomération[241]. Autrement dit, les baisses de loyer sur certains programmes sont compensées par des hausses de loyers sur d'autres programmes de logements.

Les offices publics de l'habitat situés dans les villes en décroissance disposent principalement du levier de la réhabilitation pour augmenter progressivement les loyers perçus. Ces hausses restent toutefois conditionnées aux prix pratiqués dans le parc locatif existant localement (cf. chapitre 7).

4.2.2. Des activités complémentaires qui génèrent des revenus encore marginaux

Les recettes issues des autres activités sont marginales, comparativement aux loyers qui représentent en moyenne 3 600€ de recettes par logement. La construction et la commercialisation de logements en accession aidée représentent en moyenne 0,13€ pour 100 logements sociaux (Tableau 5-17). De même, les recettes issues d'autres activités annexes restent marginales, avec en moyenne 1,3€ perçus pour 100 logements en 2015. Il s'agit d'un ensemble d'activités qui ne font pas partie des activités principales de production et gestion de logements sociaux des offices, qui ne relèvent pas d'orientations explicites des politiques nationales du logement, mais qui mobilisent les compétences professionnelles des équipes des offices publics de l'habitat. Il s'agit le plus souvent de gérer des immeubles pour compte de tiers, d'exercer la fonction de syndic, d'assurer la maîtrise d'ouvrage d'équipements publics.

240 C'est le périmètre de péréquation retenu par l'expérimentation de « modulation des loyers » portée par la loi Molle de 2009 et par la nouvelle politique des loyers mise en place par la loi Egalité et Citoyenneté en 2017.
241 A l'exception notable de Rennes, il semble que les collectivités locales ne se soient pas encore saisies de cette possibilité.

Tableau 5-17 : Recettes issues des activités annexes, de l'accession à la propriété et de la vente HLM, par OPH entre 2011 et 2015 (en € pour 100 logements)

	Revenus annuels par activité – en € pour 100 logements	
Part du patrimoine dans une ville en décroissance	**Activités annexes[242]**	**Commercialisation de logements en accession aidée**
Moins de 1%	1,3 €	0,14 €
De 1 à 50%	1,5 €	0,21 €
Plus de 50%	1,1 €	-0,01 €
Ensemble	**1,3 €**	**0,13 €**

Source : FOPH, 2017 ; traitement réalisé par l'auteure, 2021

Les activités annexes rapportent chaque année l'équivalent de 1,1€ pour 100 logements pour les OPH majoritairement implantés dans les villes en décroissance. Pour ces OPH, les recettes de l'activité d'accession sociale sont nulles, avec en moyenne entre 2011 et 2015, – 0,01€ pour 100 logements chaque année.

Les offices majoritairement implantés dans les villes en décroissance génèrent moins de revenus avec ces activités (Tableau 5-17). Cependant, le développement de ces activités dépend aussi du nombre d'emplois dans l'office et de la possibilité de spécialiser des personnes dans le développement de ces activités ainsi que du statut des offices publics de l'habitat. Ces activités sont généralement plus développées par les OPH départementaux, notamment ceux qui exerçaient des activités d'aménagement, sous l'ancien statut d'Office public d'aménagement et de la construction (OPAC). Les revenus annuels des activités annexes et de l'accession sociale sont ainsi les plus élevés pour les OPH dont 1 à 50% du patrimoine se situe dans une ville en décroissance urbaine. Les OPH départementaux sont surreprésentés dans cette catégorie.

242 Les recettes issues des activités annexes ne sont pas directement comptabilisées ainsi par la FOPH. Cette catégorie correspond approximativement à la catégorie comptable 706 qui regroupe l'ensemble des prestations de services qui peuvent être réalisées par les OPH.

4.2.3. La vente HLM, des perspectives de revenus limitées par l'état du marché immobilier local

Encouragée par l'Etat, la vente de logements sociaux répond à un double objectif : permettre aux ménages modestes de devenir propriétaires mais aussi « *dégager par la vente des liquidités pouvant être réinvesties dans la construction de nouveaux logements* »[243]. Les recettes de la vente HLM restent modestes, notamment pour les OPH implantés dans les villes en décroissance (Tableau 5-18). La vente HLM y dégage l'équivalent de 4 500€ pour 100 logements, une recette inférieure à la moyenne, qui est de 6 700€ par OPH. Ces revenus paraissent très variables selon les territoires. Les OPH intervenant dans des territoires plus diversifiés tirent ainsi une recette deux fois plus importante de la vente HLM, soit l'équivalent de 10 000€ pour 100 logements.

Tableau 5-18 : Vente de logements HLM aux particuliers par OPH en 2014 et 2015

Part du patrimoine dans une ville en décroissance	Prix moyen de vente	Revenus annuels moyens issus de la vente (en € pour 100 logements)
Moins de 1%	113 616 €	5 683 €
De 1 à 50%	82 391 €	10 422 €
Plus de 50%	80 037 €	4 586 €
Ensemble	**100 478 €**	**6 594 €**

Source : FOPH, 2017 ; traitement réalisé par l'auteure, 2021

Lecture : En moyenne, un OPH vend un logement 100 478€. Les recettes issues de la vente de logements représentent chaque année l'équivalent de 6 594 € pour 100 logements.

Si la vente de logements sociaux se développe depuis les années 2000, elle demeure très variable selon les bailleurs. Certains bailleurs ou leurs élus s'opposent à la vente HLM, en affirmant un positionnement politique selon lequel il n'est pas juste de vendre un patrimoine financé avec l'argent public. D'autres bailleurs sont incités à vendre, notamment pour pallier des difficultés financières. La CGLLS contractualise ainsi des objectifs de vente HLM dans le cadre des protocoles d'accompagnement des organismes HLM en difficulté. A ces différences de stratégies s'ajoutent des pratiques de vente sélectives. Les bailleurs

243 Exposé des motifs de la proposition de loi du 25 juin 1979 tendant à modifier les conditions d'acquisition par les locataires des habitations à loyer modéré à usage locatif, cité par (Gimat et Gloor, 2016, p. 540).

choisissent avec précaution les logements à commercialiser. L'appréciation du coût de gestion des logements est déterminante afin de céder les logements les moins rentables. Ainsi les logements individuels, les logements les plus éloignés des agences de gestion locative ou les logements vacants les plus difficiles à relouer sont les plus susceptibles d'être mis en vente (Gimat et Gloor, 2016, p. 533). Ainsi, le patrimoine mis en vente dépend d'une diversité de facteurs qu'il est difficile d'intégrer à une analyse quantitative.

Une comparaison de la part du patrimoine vendu selon les contextes territoriaux montre ainsi que ce sont les OPH non confrontés aux processus de décroissance urbaine qui pratiquent moins la vente HLM (Tableau 5-19). En 2015, ils ont vendu en moyenne 0,08% de leur patrimoine, un taux très inférieur à celui des OPH partiellement implantés dans des villes en décroissance (0,15%) et celui des OPH majoritairement situés dans des villes en décroissance (0,11%).

Ce résultat peut toutefois être influencé par la proportion de logements individuels. En effet, les organismes HLM expliquent souvent privilégier la vente du parc individuel à la vente du collectif (cf. chapitre 8). La vente d'appartements est considérée comme plus complexe puisqu'elle entraîne le passage à un régime de copropriété au cours de la vente des biens. L'organisme HLM doit alors composer avec les autres propriétés pour organiser la gestion de la résidence. Néanmoins, même en prenant en compte la proportion de logements individuels, on s'aperçoit que les offices publics de l'habitat implantés dans les villes en décroissance pratiquent la vente HLM comme dans d'autres contextes territoriaux, et même davantage que dans des agglomérations plus tendues (Tableau 5-19). Il semblerait alors que ce n'est pas un moindre recours à la vente HLM qui explique la faiblesse des revenus générés par la vente HLM dans les villes en décroissance mais plutôt les prix de vente pratiqués. Le prix de vente d'un logement dans ces territoires est inférieur de 20% à la moyenne (Tableau 5-18). Ceux-ci reflètent bien sûr les différences entre marchés immobiliers. Elle montre en tout cas la plus faible efficacité de ce levier pour maximiser les fonds propres des organismes HLM dans les villes en décroissance où les perspectives de plus-value foncières sont incertaines.

Tableau 5-19 : Part du patrimoine vendu en 2015 selon la localisation et la part de logements individuels de l'office

Part du patrimoine dans une ville en décroissance	Part des logements individuels (discrétisation en quartile)				
	Moins de 5%	**De 5 à 10%**	**De 10 à 20%**	**Plus de 20%**	**Total**
Moins de 1%	0,03%	0,07%	0,11%	0,21%	**0,08%**
De 1 à 50%	-	0,10%	0,18%	0,16%	**0,15%**
Plus de 50%	0,03%	0,08%	0,09%	0,18%	**0,11%**
Ensemble	**0,03%**	**0,08%**	**0,13%**	**0,17%**	**0,10%**

Source : FOPH, 2017 ; traitement réalisé par l'auteure, 2021

Lecture : En moyenne, un OPH vend chaque année 0,10% de son parc. Ce taux diffère cependant fortement selon la part des logements individuels dans son patrimoine. Pour les OPH qui comptent moins de 5% de leur parc en logements individuels, les logements vendus représentaient moins de 0,03% de leur patrimoine. Pour les OPH dont plus de 20% du patrimoine est constitué de logements individuels, le taux de vente s'élevait à 0,17%.

La décroissance urbaine constitue ainsi une contrainte économique supplémentaire pour les offices publics de l'habitat en limitant les possibilités d'auto-financement. Elle n'est pas toujours synonyme de difficultés financières pour l'OPH, bien que les OPH confrontés à des processus de décroissance urbaine constituent une des cibles principales des programmes d'accompagnement des organismes HLM en difficulté de la CGLLS. Davantage que les difficultés financières, c'est la faible capacité à générer des revenus par leurs activités qui semble caractériser les OPH en contexte de décroissance urbaine. Cette faiblesse structurelle de l'auto-financement apparaît en décalage avec les transformations contemporaines du financement du logement social qui incitent les opérateurs à mobiliser les mécanismes de marché et à maximiser les revenus issus de leurs activités pour pallier le retrait des aides de l'Etat.

Conclusion

L'objectif de ce chapitre était d'identifier des spécificités des activités de production et de gestion du logement social en contexte de décroissance urbaine. Trois aspects successifs ont été observés en recherchant à chaque fois la spécificité du contexte de décroissance urbaine, resitué dans le fonctionnement général du logement social et ses évolutions. Premièrement, la vacance apparaît ainsi comme une caractéristique majeure des OPH implantés dans des territoires en décroissance. Au-delà de la diversité des trajectoires d'évolution de la vacance de chaque organisme Hlm, on retrouve une tendance à des taux de vacance durablement élevés qui contraste avec la situation des OPH implantés sur d'autres territoires. Les caractéristiques patrimoniales – vétusté du patrimoine, formes urbaines dépréciées, mauvaise qualité technique – ne suffisent toutefois pas à expliquer ces écarts.

A l'inverse, le peuplement des locataires paraît peu spécifique au contexte de décroissance. Les locataires à faibles revenus sont effectivement surreprésentés dans le parc social de ces villes. Cependant, il ne s'agit pas tant d'une tendance plus importante à loger les ménages aux revenus les plus faibles que de l'absence des ménages aux revenus modestes de ce parc. Dans le contexte d'une paupérisation générale des locataires Hlm, cette spécialisation apparaît toutefois peu spécifique.

Troisièmement, les OPH des villes en décroissance connaissent des difficultés économiques singulières, bien qu'elles n'entraînent que rarement des situations de crises proches de la faillite. Elles correspondent plutôt à des capacités plus faibles à générer des revenus de leurs propres activités. Le contexte de décroissance urbaine est ainsi en décalage avec les évolutions du système de financement du logement social qui repose de plus en plus sur la capacité d'auto-financement des organismes HLM.

Ces premiers éléments de définition statistiques des OPH implantés dans des villes en décroissance mettent en évidence l'imbrication du processus de décroissance urbaine et des transformations sectorielles dans ces spécificités et plaident pour de nouvelles investigations. Observer l'insertion du logement social dans le marché immobilier apparaît ainsi central, à la fois pour rendre compte de phénomènes de vacance que les caractéristiques techniques du patrimoine ne suffisent pas à expliquer, mais aussi pour analyser le retrait des ménages à revenus modestes du parc social. De même, l'analyse des mécanismes d'adaptation des OPH à ce contexte semble déterminante pour comprendre pourquoi la relation entre affaiblissement des capacités à générer des revenus et difficultés financières est loin d'être automatique. Quels sont les mécanismes internes aux organismes HLM pour

compenser les contraintes que le cumul du processus de décroissance urbaine et des évolutions sectorielles du financement fait peser sur leurs capacités financières ?

Ce sont autant de pistes qui constituent les fils directeurs des prochains chapitres, consacrés à des analyses localisées du logement social en contexte de décroissance urbaine au Havre, à Alençon, Flers, L'Aigle et Argentan.

Conclusion de la deuxième partie

L'étude de la mise à l'agenda des enjeux de décroissance urbaine par les fédérations HLM a permis de mettre en évidence d'une part, la proximité des solutions préconisées avec le modèle de décroissance planifiée et d'autre part, des transformations du cadre des politiques nationales du logement qui demeurent compatibles avec des formes de périphérisation des organismes HLM implantés dans les villes en décroissance. Cette approche nationale ouvre aussi plusieurs pistes sur l'évolution des ressources et contraintes qui pèsent sur les organismes HLM en contexte de décroissance urbaine.

L'analyse des difficultés des organismes HLM implantés dans des bassins d'emplois industriels en crise dans les années 1980 souligne l'ancienneté des injonctions à la décroissance planifiée. La doctrine du « resserrement urbain » émerge ainsi dès les années 1960 dans les discours de la DATAR et elle est reprise par le mouvement HLM pour envisager le devenir de cités minières ou de quartiers HLM périphériques.

Dans les années 1980 comme dans les années 2010, les revendications restent centrées sur des mesures patrimoniales. Néanmoins, les manières de traiter ce problème sont assez différentes. Dans les années 1980, si les difficultés des organismes HLM sont connues et analysées de façon structurelle par les acteurs locaux, elles ne font pas l'objet d'un traitement spécifique par les politiques du logement. La prise en compte des difficultés des organismes HLM s'effectue dans le cadre d'une évolution générale des politiques du logement avec la constitution d'outils de gestion et de suivi de la vacance, l'évolution du périmètre réglementaire de leurs activités, la mise en place d'une politique de rénovation du parc HLM et l'émergence de la politique de ville. Les transformations des politiques nationales ne ciblent pas expressément les villes en décroissance mais procurent aux organismes HLM une palette d'instruments pour adapter leurs activités à ce contexte.

La mise à l'agenda des années 2010 s'opère elle à travers la construction d'une catégorie *ad hoc* des « territoires détendus ». Si elle reflète la territorialisation des politiques du logement opérée depuis les lois de décentralisation de 1980, les fédérations HLM mobilisent cette catégorisation pour critiquer la priorisation des financements de l'Etat depuis les années 2000 dans les zones qualifiées de tendues (concentration des aides à la production, restriction des aides à la réhabilitation aux programmes de PNRU et NPNRU). Ces mobilisations s'accompagnent d'une évolution des politiques du logement qui intègrent des aides financières spécifiques ou des dérogations réglementaires à ces territoires détendus. La prise en compte des « territoires détendus » demeure toutefois limitée puisqu'elle reste compatible avec la poursuite des réformes sectorielles du logement modèle HLM.

La reconnaissance des territoires détendus comme catégorie d'action publique et le développement de modes d'action relevant de la décroissance planifiée prennent d'autant plus de sens que certains organismes HLM sont majoritairement implantés dans des villes en décroissance. L'observation de ces organismes HLM confirme l'imbrication des réformes sectorielles et des processus locaux de déclin démographique et économique dans l'émergence des principales difficultés mises en avant par les fédérations HLM : hausse de la vacance, difficultés économiques. Ces premiers résultats montrent toutefois que des facteurs explicatifs génériques de la vacance ou des difficultés économiques pour les organismes HLM sont insuffisants pour rendre compte des activités des organismes HLM en contexte de décroissance. Ces constats incitent à développer une analyse située pour préciser ces spécificités. Le fonctionnement du marché immobilier ou les stratégies de gestion des organismes HLM sont autant de pistes à explorer dans les prochains chapitres.

PARTIE 3. LA DÉCROISSANCE URBAINE VUE D'EN BAS– STRATÉGIES D'ACTEURS EN MARCHÉ IMMOBILIER DÉCROISSANT

Les fédérations HLM contribuent à l'élaboration des politiques nationales du logement. Ce faisant, elles participent « par le haut » à la définition des politiques urbaines des villes en décroissance. Les politiques nationales du logement peuvent ainsi être appréhendées comme autant de cadres d'action, de valeurs et d'instruments qui structurent les politiques urbaines locales.

Cette troisième partie s'intéresse à la participation « par le bas » des organismes HLM aux politiques urbaines en contexte de décroissance urbaine. Il s'agit tout d'abord de préciser comment les organismes HLM tiennent compte des contraintes et ressources des contextes de décroissance urbaine dans leurs stratégies locales. Deux évolutions principales des politiques du logement qui redéfinissent leur cadre d'action ont notamment été identifiées dans les précédents chapitres. Premièrement, l'adoption de mesures spécifiques aux « territoires détendus » enrichit la palette d'instruments d'action publique mobilisables par les acteurs locaux (cf. chapitre 4). Deuxièmement, les évolutions structurelles du financement du logement social limitent à long terme les capacités financières des organismes HLM implantés dans les villes en décroissance (cf. chapitre 5). Ces évolutions structurelles contribuent aussi à renforcer le poids des contraintes de gestion sur les organismes HLM (Demoulin, 2014 ; Bourgeois, 2017 ; Gimat, 2017). Elles contribuent à officialiser des « *objectifs officieux managériaux* » au premier rang desquels « *la question de la bonne gestion et de la réduction de la vacance de logements* » (Sala Pala, 2005, p. 532-533). Justifier en permanence de la rentabilité des actions entreprises réduit ainsi la capacité d'action des organismes HLM, tant pour expérimenter de nouvelles actions que dans l'exercice de leurs missions classiques de production et de gestion de logements. Cependant, ces évolutions sectorielles ne suffisent pas à rendre compte des contraintes posées par le contexte de décroissance. Au cours des précédents chapitres, plusieurs indices ont ainsi montré comment la déstabilisation des marchés immobiliers affectait le fonctionnement des organismes HLM à travers la hausse de la vacance, l'éviction accélérée des ménages à revenus modestes de leur patrimoine et le renforcement de comportements concurrentiels entre bailleurs locaux.

La connaissance de la redéfinition des contraintes et capacités d'action des organismes HLM permet ensuite de s'intéresser à l'évolution des modalités de participation de ces opérateurs aux politiques urbaines. Le logement social, et ses opérateurs, constituent des instruments historiques des collectivités locales (cf. chapitre 1). Cependant la décroissance urbaine constitue un contexte spécifique des politiques publiques. Les travaux sur les politiques urbaines en contexte de décroissance montrent ainsi l'absence ou la difficile mobilisation des acteurs privés (Bernt, 2009 ; Rink *et al.*, 2011). Les acteurs de la promotion privée seraient aussi moins présents sur ces marchés aux perspectives de plus-value incertaines. Les politiques urbaines poursuivent aussi des objectifs différenciés en contexte de décroissance. Assurer le développement d'une offre de logements abordables n'apparaît plus aussi central dans un contexte immobilier détendu. Les enjeux d'attractivité résidentielle gagnent en importance, à la fois pour attirer des populations nouvelles mais aussi éviter le départ des habitants actuels (Morel Journel et Sala Pala, 2011).

L'analyse des relations entre collectivités locales et organismes HLM en tant que rapport d'échanges fournit un outil d'analyse de l'évolution des modalités de la participation des organismes HLM aux politiques urbaines en contexte de décroissance. De façon schématique, une perspective d'échanges revient à considérer que les collectivités locales échangent des ressources et des services en contrepartie de la participation des organismes HLM à leur projet politique (cf. chapitre 1). Organismes HLM et collectivités locales sont ainsi envisagés comme interdépendants et contraints réciproquement par leurs ressources et stratégies respectives (Beyers *et al.*, 2008). Cette approche de la participation des organismes HLM aux politiques urbaines des villes en décroissance invite donc à s'intéresser aux stratégies des différents acteurs et à l'ensemble des contraintes et ressources qui participent de leur capacité d'action (Pollard, 2018).

La participation des organismes HLM aux politiques urbaines à l'échelle locale est explorée dans cinq villes en décroissance. Le chapitre 6 pose le cadre local des politiques du logement dans ces cinq villes à travers la présentation des trajectoires urbaines et des collectivités locales qui le composent. Les deux chapitres suivants exposent les ressources et contraintes des organismes HLM de ces villes. Le chapitre 7 explore les effets de la déstabilisation des marchés immobiliers sur les activités des organismes HLM. Le chapitre 8 donne à voir l'intégration dans les stratégies des bailleurs des effets conjugués des évolutions sectorielles en contexte de décroissance urbaine. Une fois les stratégies des organismes HLM éclaircies, le chapitre 9 décrypte les modalités de la participation des organismes HLM aux politiques urbaines locales.

Chapitre 6. Trajectoires de décroissance urbaine et politiques du logement

En préambule à cette deuxième partie sur les stratégies locales des organismes, le cadre des politiques urbaines et plus précisément des politiques du logement est présenté dans les cinq terrains d'enquête. Les villes du Havre, Alençon, Flers, Argentan et L'Aigle ont été choisies de manière à rendre compte de la diversité des configurations de décroissance urbaine en France (cf. chapitre 2). Avec 337 086 habitants en 2018[244], la ville du Havre fait partie des quelques grandes villes française en décroissance. En termes de diversité des activités économiques et de moyens d'ingénierie des collectivités locales, ce territoire est relativement proche des villes en décroissance urbaine sur lesquelles sont fondés de nombreux travaux sur la décroissance urbaine en Europe de l'Ouest. Peuplées de quelques dizaines de milliers d'habitant, les villes ornaises correspondent davantage au profil principal des villes en décroissance en France.

Trois éléments permettent de préciser le cadre des politiques urbaines dans lequel interviennent les organismes HLM. Au-delà du critère démographique, les cinq villes sont marquées par des processus de décroissance urbaine d'intensité variable (1.). L'évocation de l'histoire urbaine récente donne à voir le rôle historique du logement social dans les politiques urbaines de ces villes depuis la Seconde Guerre Mondiale (2.). La présentation des différentes collectivités locales témoigne enfin à la fois d'une grande diversité de moyens en matière de politiques du logement et de la poursuite d'objectifs similaires centrés sur l'attraction de populations nouvelles et le maintien des ménages actuels (3.).

[244] Insee 2021, RP 2018 – données pour l'aire d'attraction des villes (anciennement aire urbaine).

1. Cinq villes, reflet de la diversité des situations de décroissance urbaine en France

A l'exception des deux critères de sélection (cf. chapitre 2) - l'identification d'organismes HLM « peu contraints » et des marchés immobiliers urbains -, c'est plutôt la diversité des situations de décroissance urbaine qui transparaît dans le choix des terrains. Le Havre fait partie des quelques rares grandes aires urbaines françaises en déclin démographique. Les villes ornaises, peuplées de 68 000 (Alençon) à 21 000 habitants (L'Aigle) sont plus représentatives des formes du déclin démographique en France, qui concerne principalement les aires urbaines petites et moyennes (Wolff *et al.*, 2013). Les différences entre les aires urbaines étudiées ne se limitent toutefois pas à des écarts de population ou de place dans la hiérarchie urbaine. Les cinq terrains d'enquête présentent aussi des différences parmi les traits caractéristiques des villes en décroissance urbaine aux plans démographiques, des mobilités résidentielles, de l'évolution des activités économiques et des dynamiques immobilières.

1.1. Trajectoires socio-démographiques des villes en décroissance urbaine

1.1.1. Des pertes de population modérées et concentrées sur les communes centres

Sur le plan démographique, trois types d'aires urbaines se distinguent selon la trajectoire démographique et l'intensité des pertes de population : les aires urbaines du Havre, de Flers et d'Argentan qui perdent des habitants de façon continue depuis les années 1980, l'aire urbaine d'Alençon dont le déclin démographique est plus récent avec une perte de population depuis les années 2000 et l'aire urbaine de L'Aigle dont la population stagne depuis la fin des années 1990 (Figure 6-1). Les aires urbaines d'Argentan et Flers connaissent les pertes de population les plus fortes dont témoignent les taux d'accroissement naturel moyen annuels de – 0,36% (Argentan) et – 0,2% (Flers) entre 1990 et 2013.

Les pertes de population restent modestes puisque, sur la même période, le nombre de ménages augmente dans toutes les aires urbaines (Figure 6-2). La perte d'habitants est compensée par des phénomènes de division des ménages à travers des décohabitations, l'augmentation des familles monoparentales, etc. Ces processus de division des grands ménages en petits ménages ne suffisent toutefois pas à compenser les pertes de population les

plus fortes des villes centres. Ils perdent peu à peu de leurs effets, comme en témoigne la stabilisation du nombre de ménages depuis le milieu des années 2000 alors que la perte d'habitants est plus faible.

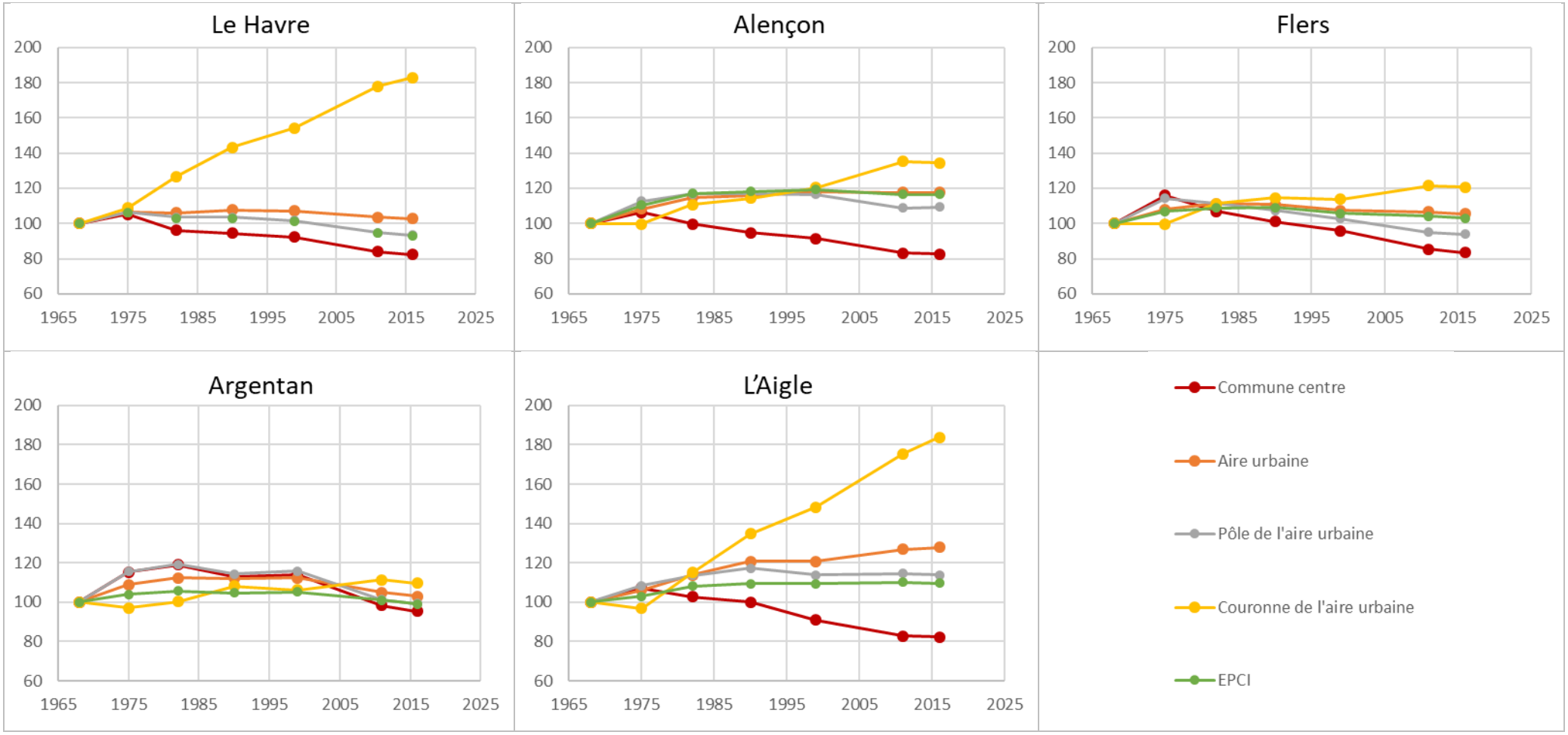
Pour les cinq aires urbaines, cette perte de population s'explique principalement par l'ampleur des départs, qui ne sont compensés ni par l'arrivée de nouveaux habitants, ni par le solde naturel pourtant positif. Le déclin démographique concerne surtout les pôles urbains qui perdent des habitants depuis les années 1980. Si 25% des pôles des aires urbaines françaises perdent également des habitants, ces 5 villes se distinguent par l'intensité des pertes. Entre 1990 et 2016, leur population a diminué de 6% à Alençon, 10% au Havre et de 12 à 13% à L'Aigle, Flers et Argentan, soit des pertes dans la moyenne des pôles des aires urbaines en déclin (- 11%) mais très supérieures aux pertes des pôles des aires urbaines en croissance[245]. L'augmentation de la population dans les communes de couronne périurbaine sur la même période ne compense pas les pertes d'habitants de la ville-centre. Dans les aires urbaines d'Argentan et Flers où le déclin démographique est le plus intense, la périurbanisation est restée faible.

Ces cinq aires urbaines ont surtout perdu des habitants dans les décennies 1990 et 2000. Le dernier recensement de population en 2016 témoigne d'un infléchissement de la tendance : les aires urbaines perdent des habitants à un rythme moins rapide[246] et L'Aigle regagne des habitants en fin de période.

[245] Par comparaison avec les analyses réalisées par N. Cauchi-Duval et M. Rudolph sur l'ensemble des aires urbaines françaises dans le cadre du programme Altergrowth : *La décroissance urbaine en France, une approche quantitative*. Communication présentée au Colloque Politiques alternatives de développement dans les villes en décroissance, Paris., le 19 janvier 2018

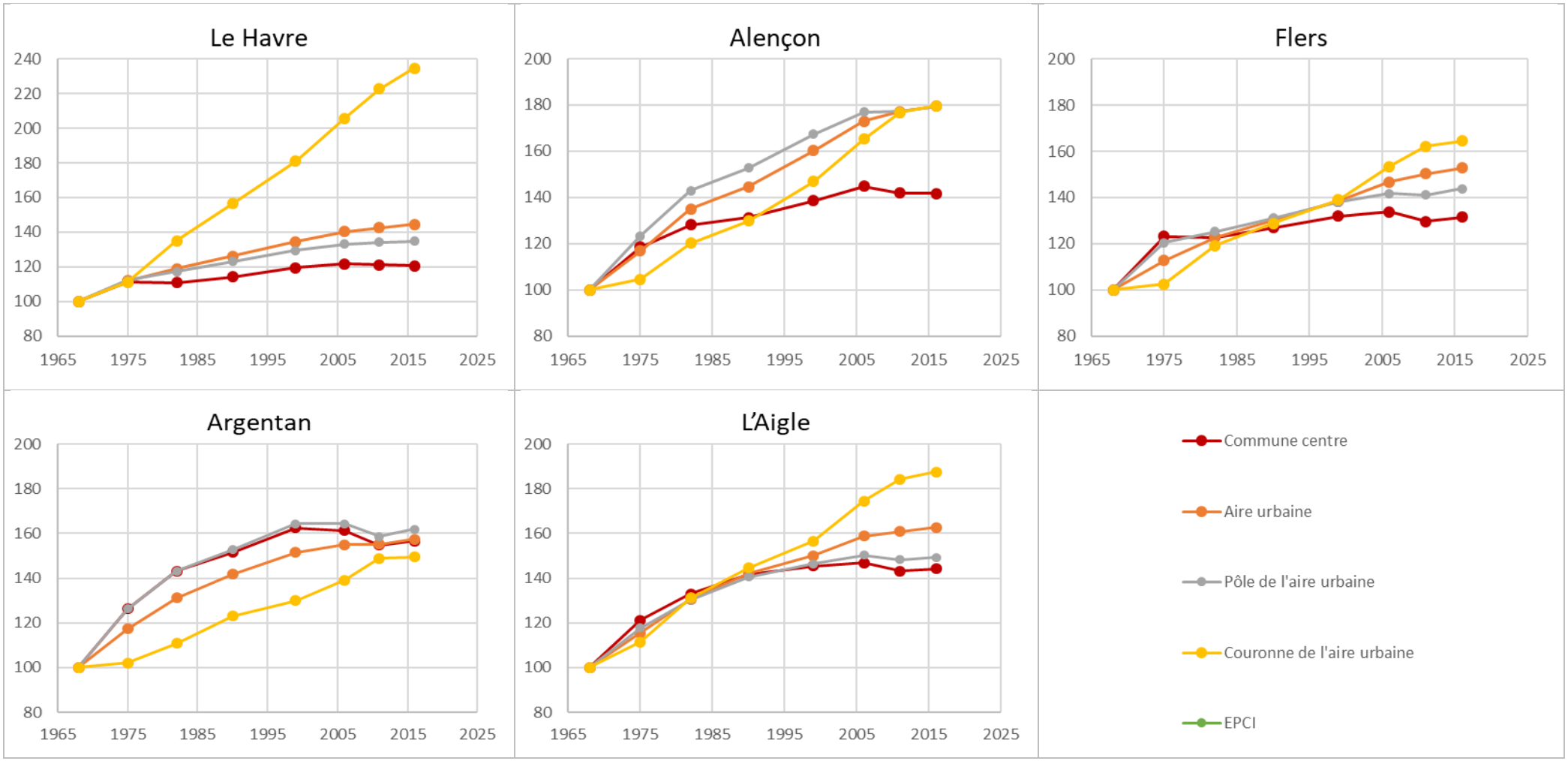
[246] Les premières publications disponibles à partir du recensement 2013-2018 de l'Insee laissent supposer une poursuite de ces tendances : ces villes continuent à perdre des habitants mais à un rythme moins rapide.

Figure 6-1 : Deux types de dynamiques démographiques par aire urbaine : perte de population et stagnation (base 100 en 1968)



Source : INSEE, recensements de la population 1968, 1975, 1982, 1990, 1999, 2011, 2016

Figure 6-2 : Un nombre de ménages en augmentation malgré la perte de population (base 100 en 1968)



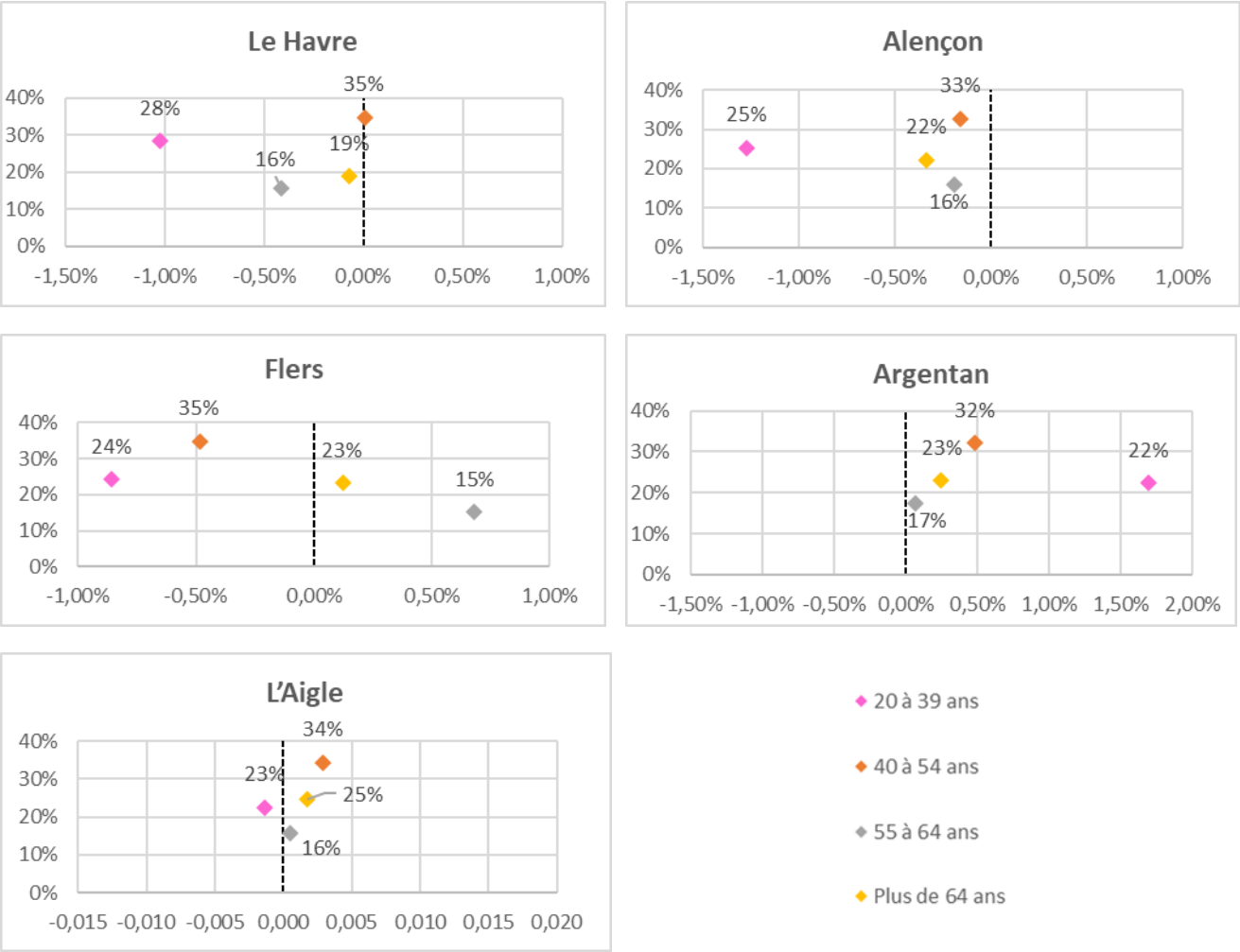
Source : INSEE, recensements de la population 1968, 1975, 1982, 1990, 1999, 2011, 2016

1.1.2. Des mobilités résidentielles qui accélèrent le vieillissement de la population

Les travaux sur la décroissance urbaine mettent en évidence la sélectivité des mobilités résidentielles des villes en décroissance urbaine. De manière générale, les populations aux plus fortes ressources sociales et professionnelles sont aussi les plus mobiles (Baccaïni, 2007). Ces dynamiques se retrouvent dans les aires urbaines en décroissance et accentuent les effets de crise en sélectionnant au départ les ménages les plus jeunes, les plus diplômés et les plus favorisés pendant que les ménages les plus en difficultés demeurent (Rudolph, 2015). L'étude plus approfondie des flux migratoires de longue portée, c'est-à-dire au-delà de l'aire urbaine, met en évidence la perte de l'attractivité résidentielle des villes concernées. C'est la faiblesse des flux entrants et non l'intensité des flux sortants qui produit ce solde migratoire négatif (Miot, 2012 ; Rudolph, 2015).

L'étude des migrations résidentielles récentes au sein des aires urbaines enquêtées témoigne d'une même tendance au départ des jeunes ménages. Dans ces trois aires urbaines, les migrations résidentielles sortantes accélèrent le vieillissement de la population avec une classe d'âge, les 20 – 39 ans, marquée par de nombreux départs de ménages qui ne sont pas compensés par des arrivées (Figure 6-3). L'effet est particulièrement visible au Havre qui accueille une population étudiante importante. Le taux de migration des ménages de 20 – 39 ans en 2016 est de – 1%, soit un taux cinq fois supérieur au taux de migration moyen (-0,2%). L'attractivité résidentielle de ces villes vis-à-vis des ménages retraités est plus diverse. Les aires urbaines du Havre et Alençon perdent des ménages de plus de 65 ans par les flux migratoires tandis que Flers, Argentan et L'Aigle attirent ces ménages, avec un taux de migration de 0,86%, trois fois supérieur au taux de migration moyen (-0,5%). Ces petites aires urbaines attireraient notamment les ménages âgés des communes rurales environnantes pour bénéficier des services et commerces de proximité.

Figure 6-3 : Population et taux de migration par classe d'âge en 2016



Sources : Insee RP 2016, fichier détail MIGCOM exploité avec le module MigR

Les données pour L'Aigle et Argentan sont à interpréter avec précaution car les mobilités résidentielles concernent un trop petit nombre de ménages pour permettre d'obtenir une information fiable. A Argentan, les soldes migratoires négatifs concerneraient ainsi surtout les moins de 20 ans (ce qui explique que toutes les classes d'âges aient un taux de migration positif malgré le déclin démographique).

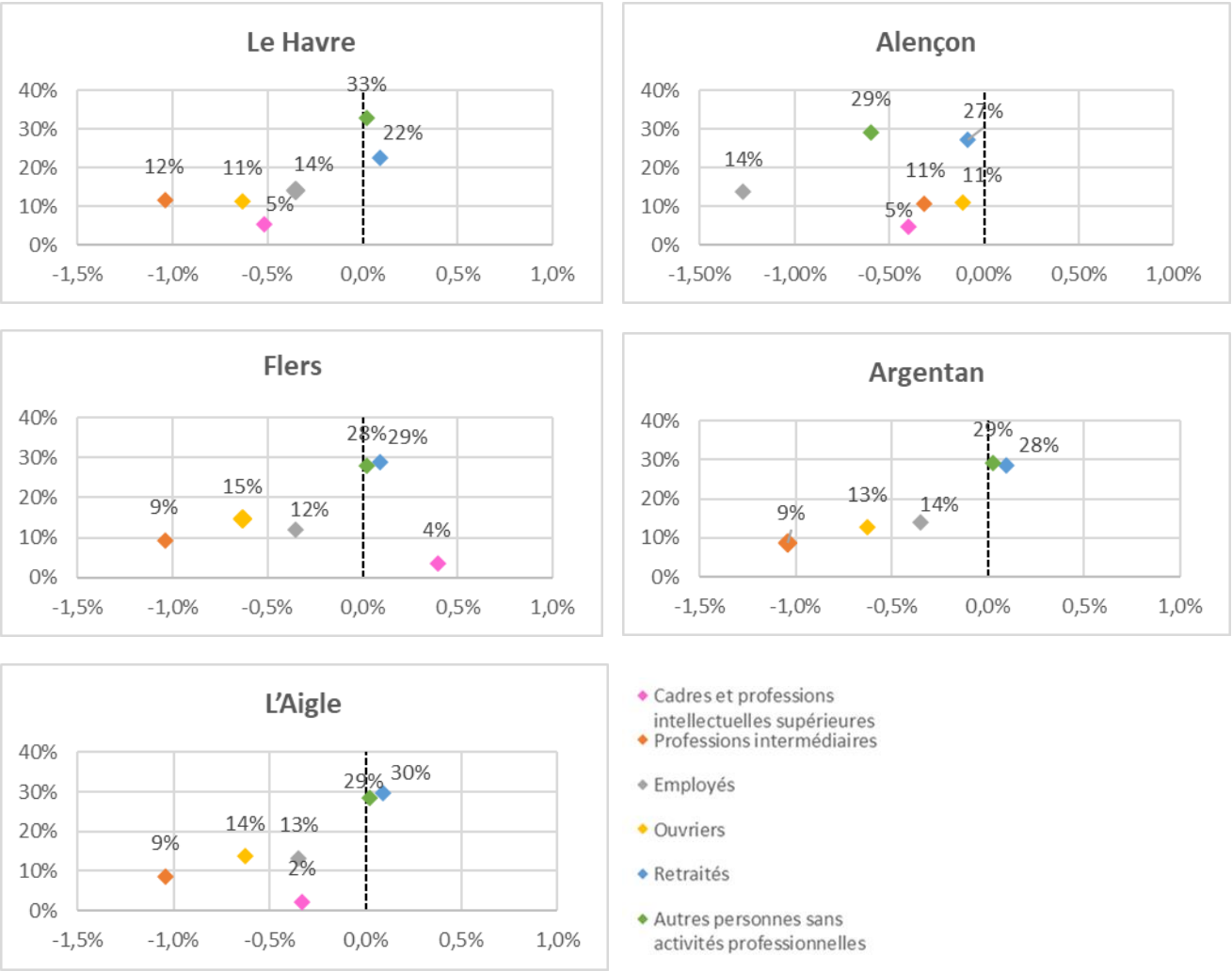
Pour chaque classe d'âge, la part de cette classe dans la population en 2016 est associée au taux de migration de cette classe d'âge, c'est-à-dire au taux d'évolution de la part de cette classe d'âge dans la population imputable aux flux migratoires entre la ville et le reste du territoire national. Il est égal au solde migratoire entre 2015 et 2016 rapporté à la population moyenne de l'aire urbaine. En 2016, les 20-39 ans représentent 28% de la population de l'aire urbaine du Havre. Entre 2015 et 2016, la part des personnes âgées de 20 à 39 ans a diminué de 1,02%.

Dans ces villes marquées par un déclin démographique et économique ancien, la composition des groupes sociaux reflète l'histoire industrielle. En termes de catégorie socio-professionnelle, se retrouvent les grandes tendances des villes en décroissance urbaine : une sous-représentation des professions et catégories sociales de cadres, professions intellectuelles supérieures et professions intermédiaires ; et des classes populaires, associées

aux professions et catégories professionnelles (PCS) d'ouvriers et d'employés, surreprésentées (Cauchi-Duval et Rudolph, 2018). Les mobilités résidentielles des années passées n'ont pas effacé l'effet de cette spécialisation sociale dans la composition de la population.

Les migrations résidentielles récentes renforcent surtout la part des ménages sans activité professionnelle dans ces villes (étudiants, femmes au foyer, retraités, etc.). En effet, dans l'ensemble des villes, le solde migratoire est positif ou le moins négatif pour les PCS de retraités et de personnes sans activité (Figure 6-4). Les ménages des PCS les plus aisées, comme des PCS représentatives des classes moyennes, voient leur nombre diminuer par les flux migratoires. L'exception des villes de Flers et Argentan, dont les flux migratoires des PCS de cadres et professions intellectuelles supérieures sont positifs, correspond à des petits effectifs avec l'arrivée de 90 ménages à Flers et 60 à Argentan, concommitament à l'extension de la zone d'activités de l'équipementier Faurécia à Flers.

Figure 6-4 : Population et taux de migration par catégories socioprofessionnelles en 2016



Les données pour L'Aigle et Argentan sont à interpréter avec précaution car les mobilités résidentielles concernent un trop petit nombre de ménages pour permettre d'obtenir une information fiable. Les PCS Agriculteurs et Artisans, commerçants et chefs d'entreprise ne sont pas pris en compte. Les personnes appartenant à ces CPS sont très peu nombreuses parmi les actifs et constituent de trop petits échantillons pour permettre de disposer d'informations fiables sur les mobilités résidentielles.

Pour chaque PCS, la part dans la population en 2016 est associée au taux de migration de cette PCS, c'est-à-dire au taux d'évolution de cette PCS dans la population imputable aux flux migratoires entre la ville et le reste du territoire national. Il est égal au solde migratoire entre 2015 et 2016 rapporté à la population moyenne de l'aire urbaine. En 2016, les cadres et professions intellectuelles supérieures représentent 5% de la population active d'Alençon. Entre 2015 et 2016, la part des cadres et professions intellectuelles supérieures a diminué de 0,40% par les flux migratoires.

1.1.3. Des revenus des ménages plus faibles

Les habitants de ces cinq aires urbaines ont globalement des revenus plus faibles qu'ailleurs. Le revenu médian est ainsi systématiquement inférieur au revenu médian de l'ensemble des aires urbaines ou aux revenus médians des aires urbaines qui comptent un

nombre similaire d'habitants (Tableau 6-1). Seuls les habitants de l'aire urbaine d'Alençon ont des revenus plus proches de la moyenne de leur classe d'aire urbaine. L'importance des emplois publics liés au statut de préfecture de la ville-centre correspond sans doute au maintien de revenus moyens pour de nombreux ménages. Néanmoins, les niveaux de revenus des ménages les plus aisés d'Alençon demeurent inférieurs à la moyenne de leur classe, témoignant d'un nombre réduit de ménages à très hauts revenus.

Les ménages pauvres sont surreprésentés dans chacune des aires urbaines avec des taux de ménages sous le seuil de pauvreté qui oscillent entre 17,5% (L'Aigle) et 15,2% (Alençon) alors que la moyenne des aires urbaines est de 13,7%. Ces ménages sont particulièrement nombreux dans les aires urbaines les plus petites d'Aigle et d'Argentan (16,5%), reflet aussi d'une tendance nationale à la surreprésentation des ménages pauvres dans les plus petites aires urbaines.

La faiblesse du revenu médian des ménages correspond à la fois à la surreprésentation de ménages pauvres et à l'absence de ménages à revenus très élevés. Le coefficient de Gini, qui mesure le niveau d'égalité de revenus, montre ainsi que les écarts de revenus au sein des cinq aires urbaines sont très similaires à ceux de leur classe de référence ou même inférieurs pour Alençon et Flers.

Tableau 6-1 : Revenus disponibles, taux de pauvreté en 2016

		25% des ménages ont des revenus inférieurs à	50% des ménages ont des revenus inférieurs à	25% des ménages ont des revenus supérieurs à	Indice de Gini	% des ménages sous le seuil de pauvreté
Le Havre	Le Havre	14 907 €	20 414 €	26 851 €	0,27	15,4
	Référence aire urbaine (n=30)	*15 557 €*	*21 186 €*	*28 204 €*	*0,27*	*14,0*
Alençon	Alençon	14 999 €	20 099 €	25 505 €	0,25	15,2
	Référence aire urbaine (n=59)	*14 999 €*	*20 314 €*	*26 738 €*	*0,27*	*15,2*
Flers	Flers	14 830 €	19 251 €	24 087 €	0,24	15,3
	Référence aire urbaine (n=34)	*15 037 €*	*20 103 €*	*26 169 €*	*0,26*	*14,6*
Argentan	Argentan	14 435 €	19 287 €	24 451 €	0,25	16,5
	Référence aire urbaine (n=27)	*14 762 €*	*19 561 €*	*25 118 €*	*0,25*	*15,3*
L'Aigle	L'Aigle	14 227 €	19 039 €	24 667 €	0,25	17,5
	Référence aire urbaine (n=49)	*14 755 €*	*19 600 €*	*25 443 €*	*0,26*	*15,5*
Ensemble des aires urbaines métropolitaines		**14 997 €**	**20 131 €**	**26 323 €**	**0,26**	**13,7**

Sources : Insee – FiLoSoFi, 2016

Les valeurs pour chaque aire urbaine peuvent être comparées aux valeurs des aires urbaines dotées d'un nombre d'habitants similaires selon le classement par taille d'aire urbaine établi par l'Insee. Ainsi 16,5% des ménages de l'aire urbaine d'Argentan sont sous le seuil de pauvreté, soit un taux très supérieur à la moyenne des aires urbaines de France métropolitaine (13,7%) mais aussi des aires urbaines peuplées de 20 000 à 24 999 habitants (15,3%).

L'indice de Gini est un indicateur synthétique du niveau d'inégalité de revenus d'un territoire. Il varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité extrême).

La surreprésentation des ménages à faibles revenus reflète aussi la structure de l'économie locale avec un marché de l'emploi local toujours déstabilisé par le déclin des activités industrielles que l'essor timide des activités tertiaires ne permet pas de compenser.

1.2. Industrialisation, désindustrialisation et sous-développement des activités tertiaires

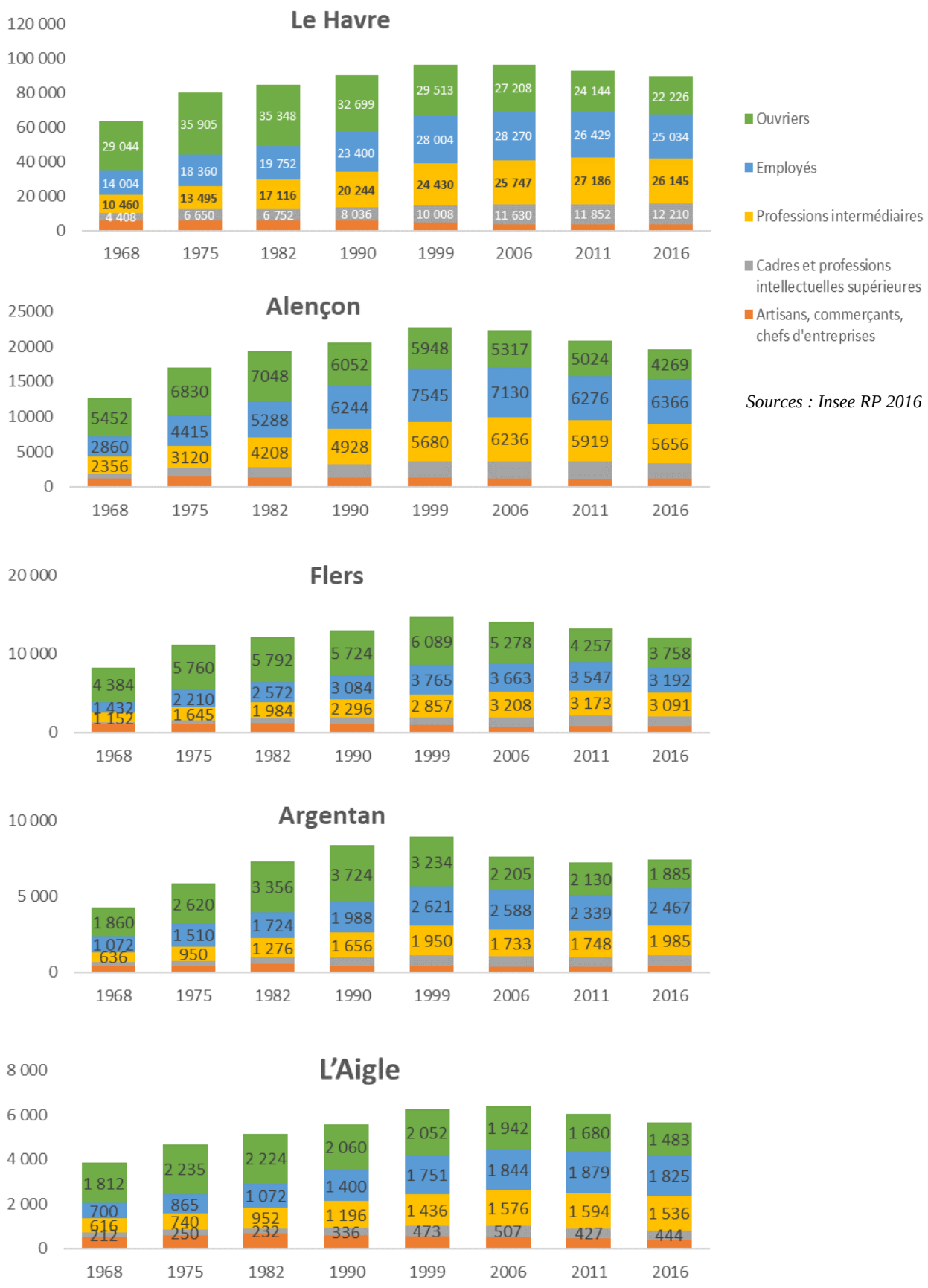
Toutes ces aires urbaines sont marquées par une tradition industrielle, renforcée par le développement de nouvelles activités industrielles durant les Trente Glorieuses. Au Havre, l'essor de l'automobile, des hydrocarbures et de la chimie complète les activités portuaires traditionnelles (Dubeaux, 2017, p. 38). Dans l'Orne, une industrie rurale s'était développée autour du textile et de la sidérurgie depuis le XIXème siècle. Le secteur industriel se développe rapidement pendant les Trente Glorieuses. Les villes principales bénéficient pleinement de cet essor industriel. Elles attirent des entreprises installées dans les campagnes alentours à la recherche de zones d'activités équipées et de la proximité des grands axes de transports, ainsi que les ateliers d'entreprises de région parisienne à la recherche d'espace et de main d'œuvre bon marché (Frémont *et al.*, 1964). En 1975, l'industrie fournit ainsi 37% des emplois du département[247]. Il s'agit cependant principalement de productions à faible valeur ajoutée, vulnérables aux chocs économiques et progressivement concurrencées par celles de pays proposant des coûts de main d'œuvre moins élevés.

Depuis les années 1990, ces aires urbaines connaissent un important mouvement de désindustrialisation[248]. Entre 1999 et 2016, le nombre d'emplois ouvriers diminue ainsi de 25% (L'Aigle) à 42% (Argentan) (Figure 6-5). La diminution de l'activité industrielle prend des formes différentes.

[247] D'après le Conseil départemental de l'Orne, 2019, *L'Orne, des territoires, une histoire*, p.134

[248] On retient ici la définition donnée par Fontagné et al. 2004 (d'après Miot, 2012, p. 35) d'« *un recul conjugué de l'emploi industriel et de la part de l'industrie dans l'emploi* ».

Figure 6-5 : Une diminution des emplois industriels : nombre d'emplois par catégorie socio-professionnelle et aire urbaine



Sources : Insee RP 2016

Dans l'Orne, de nombreux emplois sont perdus à travers une succession de fermetures et de restructurations de groupes industriels dans les décennies 1990 et 2000, dont la faillite de Moulinex constitue l'exemple le plus emblématique. Localisée depuis 1937 à Alençon, l'entreprise familiale connaît une expansion rapide après-guerre. Elle se développe avec la création d'usines dans le bocage normand, toutes à moins de deux heures de route d'Alençon (Roupnel, 2014). L'entreprise recrute une main d'œuvre peu qualifiée, avec des salaires modestes, dispersée en milieu rural. Dans les années 1990, c'est le 1er employeur de Basse-Normandie avec 8 000 emplois directs. Fondée sur des activités à faible valeur ajoutée, peu concurrentielles à l'international, l'entreprise réduit progressivement ses activités à partir des années 1980 avec notamment la fermeture de ses usines d'Argentan et de Mamers à proximité d'Alençon en 1996, avant de faire faillite en 2001 ce qui entraîne la fermeture de l'usine d'Alençon. Cette stratégie de développement territorial « *cré[ait] des monopoles où Moulinex constituait parfois le seul employeur local* » (Lledo, 2019, p. 27), ce qui a eu pour conséquence de « geler pendant des décennies toutes possibilités de diversification et de développement endogène » (Carroué, 2001). Ces effets sont renforcés par d'autres fermetures de sites industriels dans ces bassins d'emplois dans les années 2000, dans le domaine de la métallurgie et la plasturgie à Argentan (APM Valfond Sulfen Industries, etc.), de l'industrie textile à Flers (Filix Latex, Odon Delacroix) et de l'industrie automobile avec les difficultés de l'équipementier Faurécia.

Au Havre, ville de tradition industrielle et portuaire, le nombre d'emplois ouvriers diminue depuis les années 1990. A l'exception de la fermeture des chantiers navals en 1999, cette érosion est plutôt due à une transformation progressive des activités portuaires et industrielles avec la diminution des activités de raffinerie, le renforcement de la concurrence internationale et l'automatisation des activités logistiques (Magnan, 2016).

Face à ces pertes d'emplois, d'importants programmes d'aides ont été mis en œuvre par l'Etat et les collectivités locales[249]. Ceux-ci poursuivent plusieurs objectifs : retrouver une activité professionnelle aux travailleurs licenciés, diversifier l'activité économique notamment par le développement d'activités tertiaires, renforcer l'attractivité du bassin d'emploi. Ces évolutions de l'activité économique ont des effets sociaux et urbains

[249] Dans l'Orne, il s'agit des plans d'abord ciblés sur l'entreprise Moulinex (Plan Jules Coulon en 1994-1995 puis Plan Blayau), ensuite établis à l'échelle des territoires affectés par les fermetures d'emploi : la Convention de redynamisation de Basse-Normandie 2002-2006, puis le contrat de site d'Argentan 2004 – 2007. Certains plans d'aides sont également portés directement par les collectivités locales, à l'instar de l'opération Phénix à Alençon pour créer 1 000 emplois en 1 000 jours ou de l'aménagement du site d'extension de Faurencia par la communauté d'agglomération de Flers. Au Havre, il s'agit notamment des programmes Port 2000 et Port 2020 pour l'extension et la modernisation des activités industrialo-portuaires.

différenciés. D'une part, les plans d'aides ciblés à la suite de fermetures de site ont lissé les effets sociaux de la crise dans le temps. Dans le cas de Moulinex, deux ans après leur licenciement, 32% des salariés avaient retrouvé un emploi et 40% percevaient une retraite de façon anticipée (Roupnel, 2014). Sur le long terme, demeure une diminution du nombre d'emplois, notamment peu qualifiés. En effet, les nouvelles activités ont apporté à la fois moins d'emplois et généralement des emplois plus qualifiés.

D'autre part, même si toutes les villes cherchent à attirer des activités et des populations nouvelles, elles ne disposent pas des mêmes possibilités pour développer des activités tertiaires. Tout d'abord, les fonctions administratives publiques sont peu développées. Seule la commune d'Alençon dispose du statut administratif de préfecture et, à ce titre, accueille différentes administrations. Les villes d'Argentan et Flers, sous-préfectures, ont progressivement perdu des services administratifs : transfert d'activités administratives de la sous-préfecture à la préfecture, réorganisation des services fiscaux. On retrouve ainsi les effets des réformes successives des services publics entrepris sous le gouvernement Sarkozy et poursuivis par les gouvernements suivants à travers un retrait des services publics qui touche principalement les petites villes (Baudet-Michel *et al.*, 2019 ; Chouraqui, 2020).

Ensuite, l'enseignement supérieur est très peu développé et concerne les plus grandes villes seulement : Le Havre et Alençon. L'université du Havre est créée en 1984. Depuis les années 1990, la municipalité cherche à développer les activités universitaires à travers le développement d'un campus puis l'accueil d'écoles d'ingénieurs et de commerce en centre-ville et le long des docks (Dubeaux, 2017, p. 51). A Alençon, le développement de formations supérieures faisait partie des objectifs de la convention de revitalisation Moulinex. Celles-ci se sont développées autour du médico-social, de la plasturgie et d'une antenne de droit de l'université de Caen. Depuis quelques années, la ville de Flers a créé des formations supérieures en lien avec les industries locales. Elles regroupent plus d'une centaine d'étudiants (Crague, 2019).

2. Le logement social, instrument du (re)développement urbain depuis la Seconde Guerre mondiale

La spécialisation industrielle de ces villes a aussi marqué le parc immobilier local avec le développement après la seconde guerre mondiale de l'offre locative sociale pour répondre à l'afflux de main-d'œuvre. Néanmoins l'essor du logement social correspond aussi à la situation spécifique de ces villes normandes confrontées à l'urgence de la reconstruction des logements bombardés après-guerre. L'histoire urbaine récente de ces villes présente ainsi de nombreuses similitudes. Ces villes connaissent un très fort développement résidentiel après-guerre avec la construction de nouveaux quartiers dans la commune centre et l'urbanisation des communes voisines. La croissance urbaine dans la commune-centre s'essouffle dès les années 1980 et l'offre nouvelle de logements se développe davantage dans les communes périurbaines et rurales.

Dans toutes ces villes, le logement social a accompagné les différentes phases de la croissance urbaine. Pour les villes bombardées du Havre, Flers et Argentan, le logement social permet dès la reconstruction de loger les populations que les centres-villes reconstruits, moins denses, n'accueillent plus. Dans toutes les villes, la construction rapide de quartiers d'habitat collectif HLM fournit un moyen de loger la main d'œuvre nécessaire au développement économique au cours des 30 Glorieuses. C'est aussi l'un des outils des politiques de renouvellement urbain en centre ancien des années 1980/1990, par la conversion de friches ou d'habitat dégradé en logements sociaux.

Pour chaque ville, une planche photographique présente les différents types de patrimoine HLM[250].

2.1. Alençon, accompagner l'essor puis le déclin de Moulinex

La structure urbaine de l'agglomération a peu évolué depuis le XIXème siècle (Devinant, 1987, p. 10). Elle s'organise autour du centre d'Alençon sur les rives nord de la Sarthe et de faubourgs le long des principales voies de communication vers les communes environnantes. L'essor économique des années 1950 et 1960 accélère le développement résidentiel. La population double entre 1939 et 1975 pour atteindre 35 000 habitants en 1975. La municipalité, avec l'appui des acteurs économiques locaux, soutient le développement de

[250] J'ai cherché par ces panoramas à représenter les éléments les plus significatifs du parc social mais aussi la diversité des formes de logements sociaux (acquisition-amélioration, développement de foyers-logements, etc.).

zones économiques et résidentielles nouvelles pour atteindre 70 000 à 80 000 habitants au début des années 2000 (Devinant, 1987, p. 24). Les banlieues pavillonnaires se développent le long des faubourgs et englobent peu à peu les communes voisines de Damigny, Valframbert ou Saint-Germain-du-Corbéis. Le logement social constitue un autre levier pour augmenter rapidement le nombre de logements. Un premier ensemble – la Cité Point du Jour – sort de terre à Courteille (n°1, Figure 6-6), dans la continuité du parc social de l'entre-deux-guerres (cité cheminote, cité jardin de 1933, etc.). Le développement se concentre ensuite au sud-est de la ville avec l'urbanisation du Champ -Perrier puis la réalisation de la Z.U.P de Perseigne à partir de 1965 (n°2, n°4, Figure 6-6). Conçue pour loger les salariés de l'usine Moulinex à proximité, elle prévoit 7 à 8 000 habitants. Finalement, seule la première tranche sera construite. Avec 4 200 habitants en 2013, ce quartier de Perseigne loge 16% de la population de la commune[251].

Dès les années 1970, la population cesse d'augmenter dans la commune-centre et croît modérément dans les communes environnantes, marquant la fin de l'expansion urbaine d'Alençon. La faillite de Moulinex, principal employeur de la région, s'accompagne d'un plan de reconversion mis en œuvre de 2002 à 2006. L'ancien site est aménagé en logements et en espaces paysagers tandis que la ZUP Perseigne est progressivement dédensifiée avec la démolition de logements dès 1988[252]. De nouveaux logements sociaux sont développés en périphérie de la ZUP (n°5, Figure 6-6) ainsi que dans une nouvelle zone d'expansion urbaine au Nord/Est et à proximité du campus de Damigny nouvellement créé.

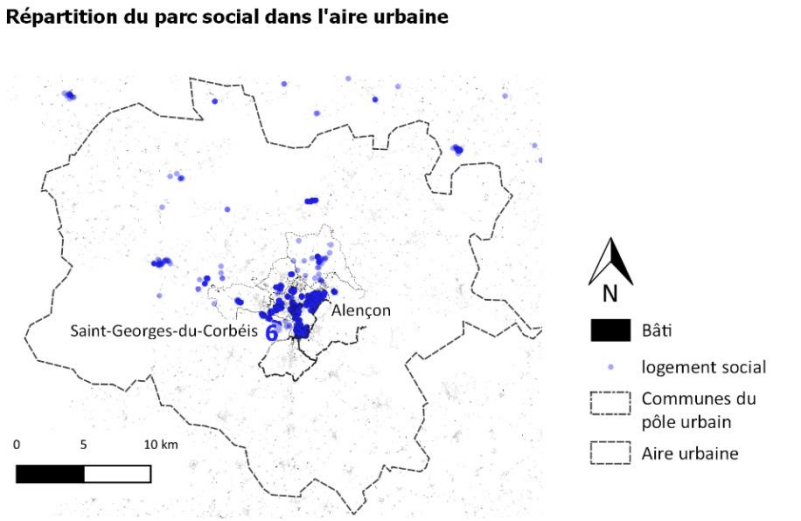
La commune d'Alençon loge 40% des 68 000 habitants de l'aire urbaine mais concentre 80% du parc locatif social. D'une part, le développement résidentiel à partir des années 1980 se concentre dans les communes périurbaines et rurales, notamment les communes du sud de l'aire urbaine à proximité du Mans. D'autre part, si la mise en œuvre de la loi SRU a favorisé la production de logement social dans les communes périurbaines dans les années 2000 (Desage, 2012 ; Gimat, 2017), ce n'est pas le cas à Alençon. En raison du déclin démographique, les communes les plus peuplées d'Alençon peuvent déroger à l'obligation d'atteindre 25% du parc de résidences principales composées de logement sociaux, à l'exemple de Saint-Germain-du-Corbéis (n°6, Figure 6-6).

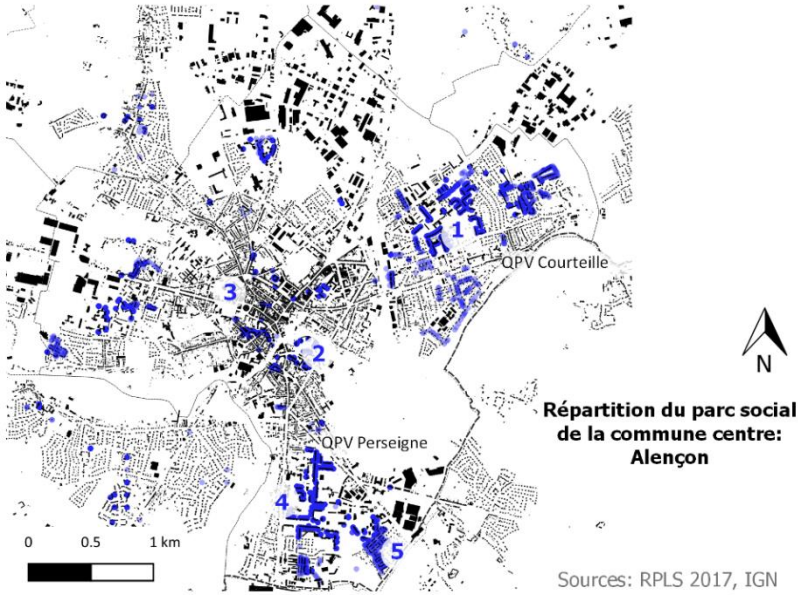
---

[251] D'après l'observatoire régional des quartiers de l'Observatoire régional de la santé & Normanvilles, 2018, *Fiche Repère Communauté urbaine d'Alençon*, p. 7

[252] OPHLM Orne Habitat, compte-rendu du CA du 13 octobre 1987

Figure 6-6 : Alençon, accompagner l'essor puis le déclin de Moulinex





Sources: RPLS 2017, IGN

Quartier Courteille, immeubles des années 1960

Vue sur les tours des années 1960 (quai Henri Dunant, Champ Perrier) depuis le centre-ville

Quartier Montsort- Logements et locaux du bailleur et d'associations en rez-de-chaussée

Centre-ville- Immeubles d'après-guerre, conventionnés en logement social en 1982

Quartier Perseigne- immeubles collectifs des années 1970

Quartier Perseigne- production de logements et locaux commerciaux dans le cadre du PNRU

Perseigne Sud- Lotissement construit dans le cadre des conventions Moulinex et PNRU (2005)

Saint-Germain du Corbéis, maisons mitoyennes construites dans les années 1980

Sources: Photographies personnelles & Google Street View (3,5,6) 2017 - 2019

2.2. Argentan, une « ville-champignon »

A la fin de la seconde guerre mondiale, 80% de la commune d'Argentan a été détruite sous les bombardements des forces alliées (Frémont *et al.*, 1964, p. 424). La reconstruction joue un rôle central dans la structure urbaine actuelle de l'agglomération. Un centre-ville moins dense est reconstruit et le développement de nouveaux quartiers est privilégié avec la construction, à l'ouest de la ville, de la cité des Trois Croix pour reloger la population de la ville détruite puis à l'est la construction de trois nouveaux quartiers : le Champ de Foire avec la cité cheminote du Paty et, à partir de 1957, les quartiers Saint-Michel et Vallée d'Auge (Figure 6-7). Sous l'impulsion de la municipalité, ces quartiers permettent de reloger la population argentanaise mais aussi d'accueillir de nouveaux habitants travaillant dans les entreprises qui s'installent à Argentan à la même époque. En huit années, la population argentanaise double pour atteindre 13 000 habitants en 1962 (Frémont *et al.*, 1964, p. 424). L'urbanisation de la ville se poursuit au rythme du développement des activités industrielles avec la construction d'un troisième quartier résidentiel au nord de la commune : le quartier des Provinces. Le projet prévoit la construction de 3 000 logements mais seulement un millier seront bâtis entre 1969 et 1977[253]. La fin des années 1970 marque le début des difficultés de l'économie locale. Elles signent l'arrêt du développement de ce quartier et plus globalement la fin de l'expansion urbaine d'Argentan. Ainsi, 73% des logements actuels ont été construits entre 1946 et 1990 dont 60% de logements sociaux[254].

La commune d'Argentan constitue le pôle urbain de l'agglomération, avec la commune de Sarceaux (1 056 habitants) et la commune de Sai (217 habitants)[255]. Le reste de l'agglomération se compose de communes rurales dont la population oscille en 2016 entre 114 habitants (Juvigny-sur-Orne) et 3 744 pour la commune nouvelle de Gouffern-en-Auge issue du regroupement de quatorze communes. L'habitat s'y est développé de façon diffuse et à travers quelques lotissements municipaux. La périurbanisation reste cependant très faible à l'échelle de l'agglomération, de même que dans la campagne environnante. Ainsi, 85% du parc de logements a été construit avant 1990[256].

Le parc social reste associé à la commune-centre qui concentre 98% du parc HLM en 2017[257]. L'essentiel des logements sociaux se retrouvent dans les trois principaux quartiers d'habitat

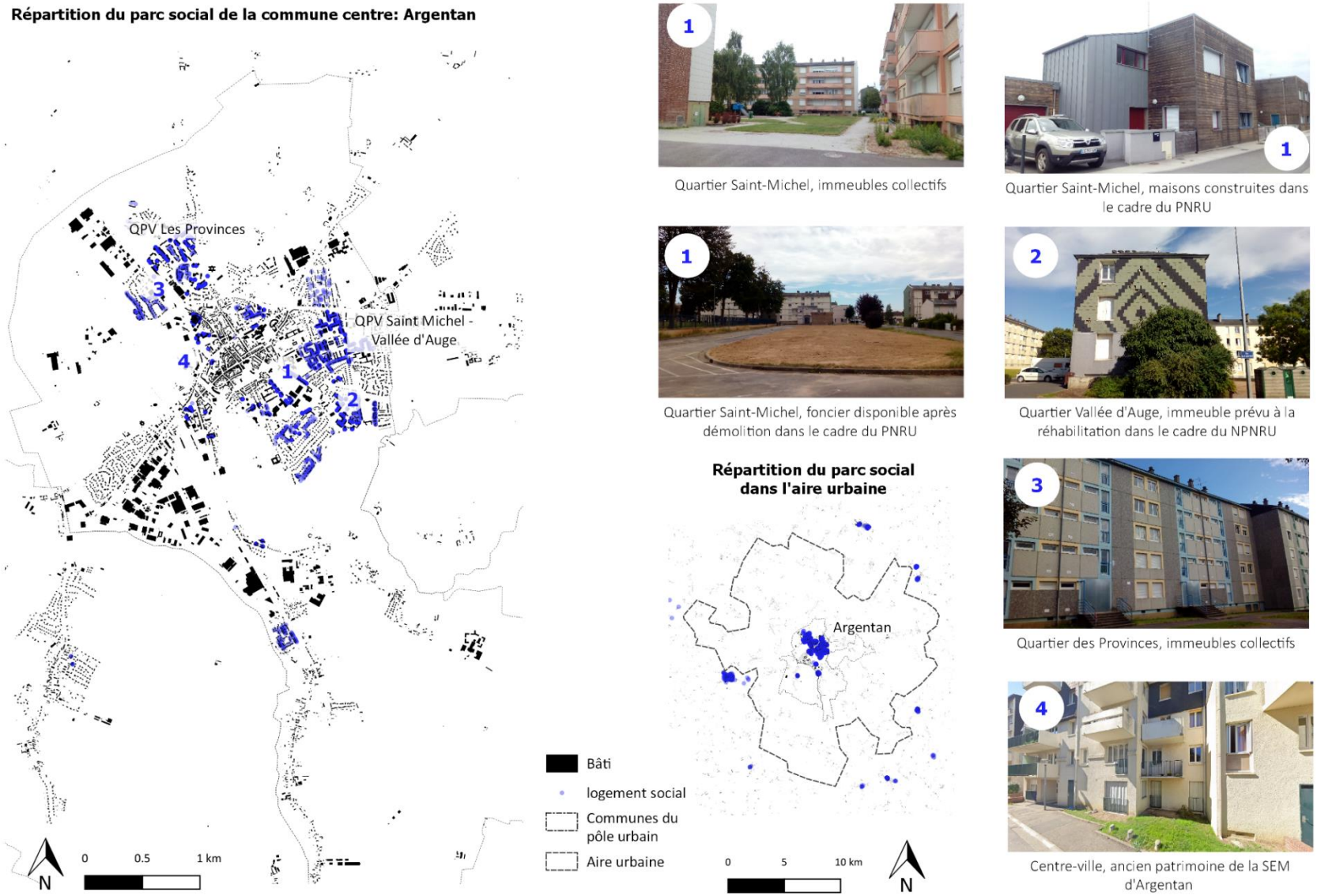
---

[253] Observatoire régional de la santé & Normanvilles, 2018, *Fiche Repère CC Argentan Intercom*, p. 6
[254] Insee, RP 2015 et RPLS 2017 pour les logements construits avant 2014.
[255] Insee, RP 2016
[256] Insee, RP 2015 et RPLS 2017 pour les logements construits avant 2014.
[257] RPLS, 2017

social de la commune. Les quartiers des Provinces, Saint-Michel et Vallée d'Auge regroupent ainsi 67% du parc locatif social en 2017[258].

[258] D'après HTC, 2017, *Rapport final de l'AMI « Territoires détendus » - Argentan Intercom*, p.5

Figure 6-7 : Argentan, le logement social, instrument de l'expansion urbaine d'après-guerre



Sources: RPLS 2017, IGN

Sources : Photographies personnelles & Google Earth (5,6), 2017 - 2019

2.3. Flers, gérer l'essor industriel puis la mutation des activités économiques

Comme Argentan, la commune de Flers subit des bombardements massifs en 1944 avec plus de 70% des logements détruits[259]. Le plan de reconstruction élaboré en 1947 dessine l'agglomération actuelle. Dans le centre-ville, la trame viaire d'origine est conservée, élargie pour faciliter la circulation automobile. Les logements sont reconstruits sous forme de petites copropriétés privées organisées en îlots. Dès les années 1950, la reconstruction du centre-ville est quasiment achevée mais s'avère insuffisante pour loger les Flériens ainsi que la population ouvrière nouvellement recrutée par les industries locales alors en plein essor. Environ 300 logements sociaux sont construits dans l'urgence au gré des opportunités foncières pour reloger les ménages des baraquements[260] : cité d'urgence du Clos Morel (1954, 1958), maisons provisoires, immeubles de l'OPHLM (Hauts-Vents, Clos-Morel).

Dans les années 1960, la croissance démographique se poursuit, avec 6 000 habitants supplémentaires entre 1962 et 1975[261]. Trois nouveaux quartiers HLM sont créés pour loger ces habitants. L'urbanisation du quartier Saint Michel débute en 1961, plus de 600 logements y seront construits (n°6, Figure 6-8). Conçu par les architectes de la reconstruction comme un espace à vocation uniquement résidentielle, il est construit au milieu des champs à près de deux kilomètres du centre-ville. A proximité du centre-ville, le quartier de Pont-Féron est densifié en 1964 pour accueillir les rapatriés d'Algérie puis des travailleurs algériens recrutés par les employeurs locaux (n°2, Figure 6-8)[262]. Plus à l'est, l'urbanisation du quartier Saint-Sauveur débute en 1963 (n°5, Figure 6-8). Avec près de 3 800 logements, la ville souhaite développer un quartier d'habitat à proximité des zones d'activités nouvelles. Cependant, la crise économique des années 1970 affecte durablement le bassin d'emploi flérien et marque la fin de la construction des grands quartiers d'habitat. La programmation est réajustée avec l'abandon de certains programmes et l'incitation à produire des logements individuels plutôt que collectifs, laissant un tissu urbain peu dense marqué par « *une succession d'équipements, d'immeubles et de lotissements […] effectuée sans réelle maîtrise d'ensemble* »[263]. 1 060 logements auront finalement été construits à l'arrêt de la ZUP en 1979.

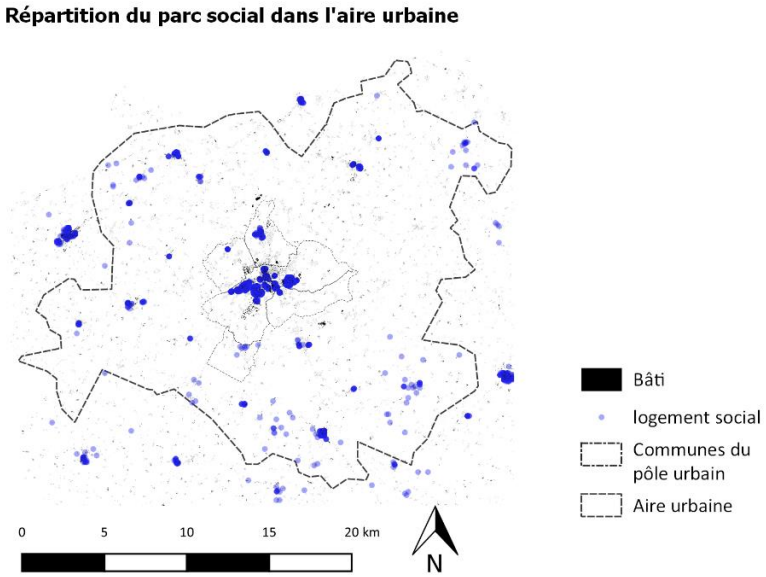
---

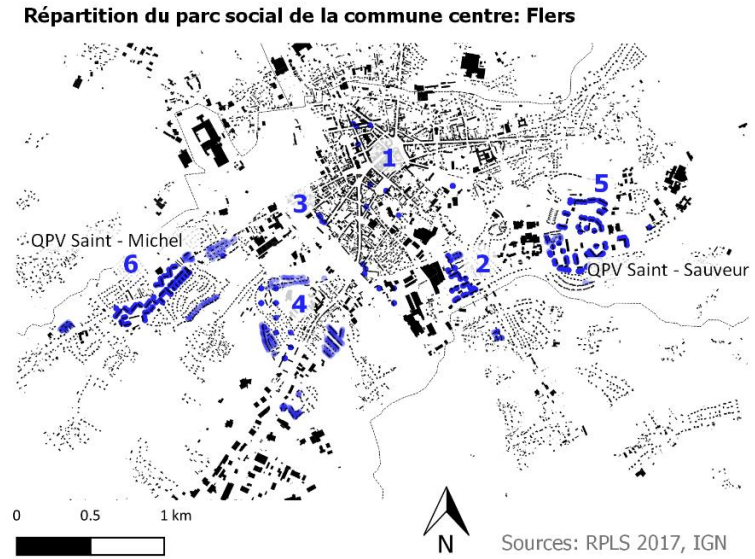
[259] Flers Agglomération, 2014, *La reconstruction, une urbanisation d'avant-garde Flers 1945 - 1964*
[260] Ibidem
[261] D'après l'observatoire régional des quartiers de l'Observatoire régional de la santé & Normanvilles, 2018, *Fiche Repère Communauté d'agglomération Flers Agglo*, p. 12
[262] Ouest – France, 25 septembre 2020, « 60 familles d'Algérie au Pont-Féron il y a 55 ans », p. 13
[263] ANRU, 2007, Convention de partenariat pour la rénovation urbaine du quartier Saint-Sauveur, p. 4

Le parc social est concentré dans la commune-centre qui regroupe, en 2017, 81% des logements sociaux[264]. Cependant d'autres communes de l'aire urbaine sont dotées d'un parc HLM. Il s'agit de communes rurales comme la Ferrière-aux-Etangs (12 % des résidences principales[265]) où les activités de forges étaient traditionnellement développées. Les formes d'habitat social collectif de type « grands ensembles » restent associées à la ville centre. Depuis les années 2000, la collectivité soutient d'importants programmes de rénovation urbaine à la fois dans le parc privé issu de la reconstruction et dans les principaux quartiers d'habitat social (n°1,3,5, Figure 6-8). La production de nouveaux logements reste limitée dans la commune-centre comme dans le reste de l'agglomération, avec respectivement 13% et 20% des résidences principales construites après 1991[266].

[264] RPLS, 2017
[265] Insee, RP 2015
[266] Insee, RP 2015

Figure 6-8 : Flers, gérer l'essor industriel puis la mutation des activités économiques





Sources: RPLS 2017, IGN

Rue de la Boule- acquisition et réhabilitation d'anciennes filatures en 31 logements sociaux

Pont- Féron- immeuble en attente de réhabilitation

Clos- Morel- Reconstruction de 30 logements individuels après la démolition de 4 tours

Quartier des Fleurs- Immeuble des années 1970

Quartier Saint-Sauveur, 1ère tranche de la ZUP

Quartier Saint-Sauveur, immeuble réhabilité dans le cadre du PNRU

Quartier Saint-Sauveur, construction de 26 logements individuels dans le cadre du PNRU

Quartier Saint - Michel, mise en oeuvre du NPNRU

Sources: Photographies personnelles & Orne Habitat (1,5), 2017 - 2019

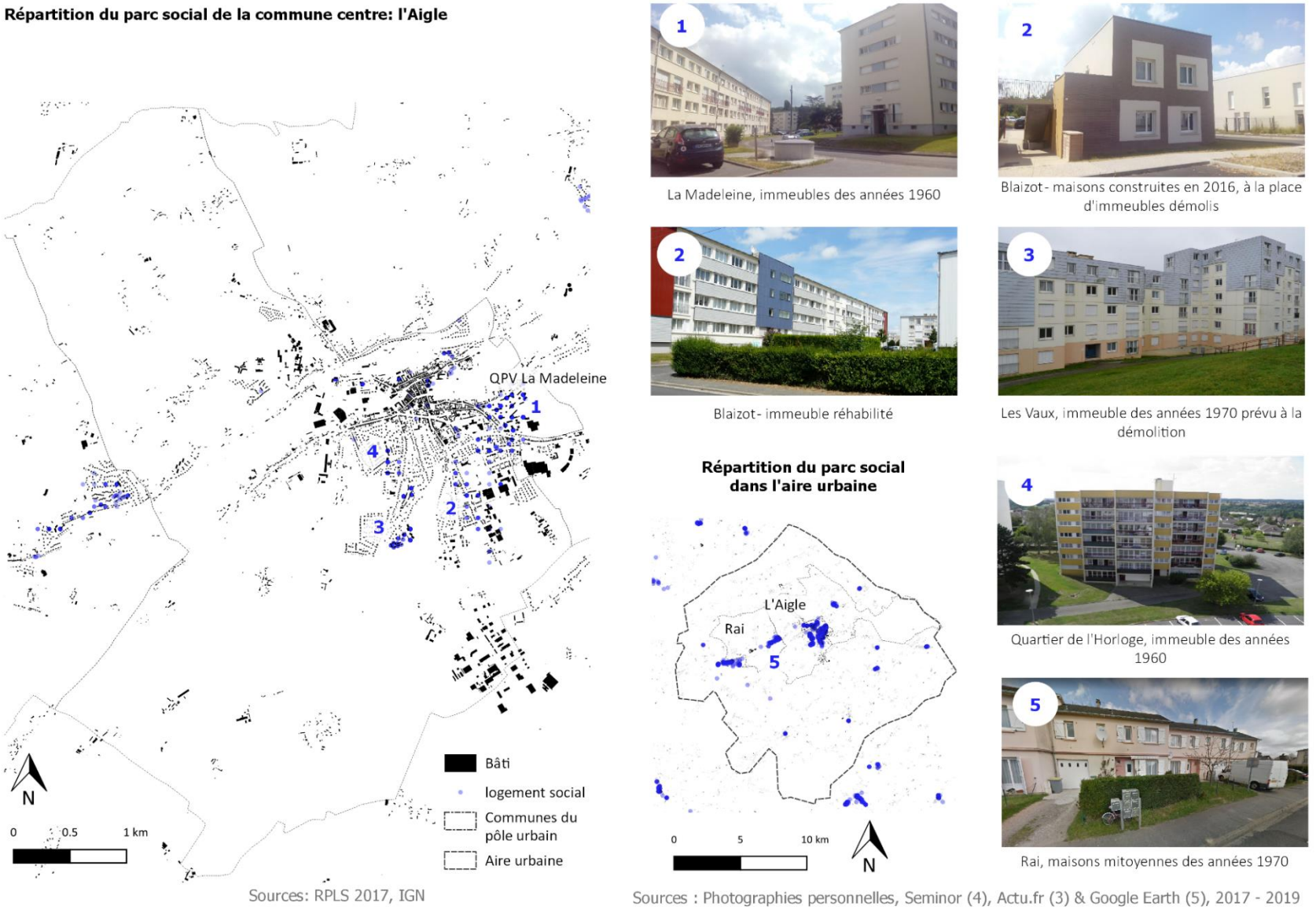
2.4. L'Aigle, le logement social moteur de l'urbanisation des 30 Glorieuses

L'Aigle a subi peu de dommages des bombardements et conserve l'essentiel de sa trame urbaine du début du XXème siècle : un ensemble bâti le long de la Risle structuré autour de quelques rues traversantes. Après la seconde guerre mondiale, le sud de la commune s'urbanise avec le développement successif d'ensembles collectifs d'habitat social et de lotissements pavillonnaires. Dès 1957, un premier ensemble de logements sociaux se développe sur le site de l'ancien hôpital (n°1, Figure 6-9). Entre 1957 et 1968, 600 logements seront construits. En 2017, ce quartier loge près de 14% de la population communale[267]. Trois autres ensembles collectifs de logements sociaux sont construits à cette période : 80 logements du quartier Blaizot dans les années 1950 (n°2, Figure 6-9), l'ensemble de l'Horloge avec 120 logements dans les années 1960 (n°3, Figure 6-9) et 160 logements aux Vaux dans les années 1970 (n°4, Figure 6-9). La fin des années 1970 marque l'arrêt des grands programmes de logements sociaux. A l'exception de quelques opérations d'une dizaine de logements par des bailleurs sociaux, la production de logements neufs demeure modérée et d'initiative privée. Sous forme pavillonnaire, elle concerne surtout les communes rurales alentours.

La commune de L'Aigle, avec ses 8 075 habitants, constitue le pôle urbain de l'agglomération avec les communes de Rai (1 435 habitants) et Saint-Sulpice-sur-Risle (1 677 habitants). Il s'agit surtout du principal pôle de services dans le territoire rural plus vaste du Pays de l'Ouche. Si le parc social est assez logiquement concentré dans la commune-centre de L'Aigle, avec 80% des logements sociaux de l'aire urbaine en 2017[268], d'autres communes disposent d'un nombre important de logements sociaux. Il s'agit de communes où les activités industrielles étaient anciennement développées, à l'image des communes de Rai et d'Aube où les logements sociaux représentent 14% à 17% du parc de logements. Il s'agit de petit collectif ou d'individuel groupé (n°6, Figure 6-9) tandis que l'architecture de barres et de tours demeure spécifique à la commune de L'Aigle.

[267] ANRU, 2017, Protocole de préfiguration du projet de renouvellement urbain de la CDC des Pays de L'Aigle, p.8
[268] RPLS, 2017

Figure 6-9 : L'Aigle, le logement social moteur de l'urbanisation des 30 Glorieuses



2.5. Le Havre, un parc HLM mobilisé dans les différentes phases de (re)développement urbain

Fondée par décret royal en 1517, la ville du Havre se développe autour des activités portuaires et de négoce avec l'Angleterre voisine. Au XIXème et XXème siècles, la ville s'étend sur les marais au sud de la ville où se juxtaposent équipements portuaires, usines et logements des travailleurs (Santana Bucio, 2018, p. 165). La ville se développe également sur le plateau, à travers l'urbanisation des communes voisines d'Harfleur, Sanvic et Bléville et à l'est des villages Frileuse/Aplemont.

Les bombardements de septembre 1944 transforment la ville avec la destruction du centre-ville historique mais aussi de nombreux quartiers industriels et pavillonnaires (Aplemont/Frileuse, bas Graville, quartier de l'Eure, les Neiges). A la Libération, 85% des immeubles d'habitation sont démolis ou très endommagés (Lévêque, 1988) et 50% des ménages havrais sont sans-abri. La reconstruction du centre-ville débute dès 1947 selon les plans d'inspiration moderne de l'architecte Auguste Perret. Il s'agit principalement de copropriétés privées construites pour loger les habitants du centre démoli. Les logements sont financés par les indemnités perçues par les propriétaires en contrepartie des dommages de guerre. Cependant, le coût des logements excède souvent celui des indemnités, entraînant une hiérarchisation sociale des logements. Les logements de plus haut standing sont construits à proximité de l'hôtel de ville tandis que les normes de construction sont réduites pour construire des immeubles au sud du centre-ville (n°1, Figure 6-10). 700 d'entre eux sont réaffectés en logements sociaux, propriété de l'OPHLM (Lévêque, 1988).

La ville reconstruite, moins dense qu'auparavant, ne permet toutefois pas de reloger l'ensemble des habitants. Des logements sont construits dans les faubourgs puis à travers des opérations ponctuelles de logement social. Le logement social apparaît comme le moteur quasi exclusif de l'extension de la ville du Havre. Au gré des opportunités foncières de la ville, des ensembles de plusieurs centaines de logements sont construits par les bailleurs sociaux sur l'ancien glacis du fort de Tourneville et en bordure de la zone industrielle sud sur le lieu-dit « des Champs Barets ». Entre 1950 et 1960, 5 128 logements HLM sont construits. Rapidement, les disponibilités foncières de la ville s'épuisent tandis que le manque de logements perdure. Le développement urbain se concentre sur le plateau, la « ville haute ». Il est facilité par l'absorption complète (Bléville, Sanvic, Rouelles) ou partielle (Harfleur, Fontaine-Mallet) par Le Havre des communes voisines. L'arrivée de nouveaux organismes HLM permet également de multiplier les capacités de production de l'OPH municipal (Lévêque, 1988). C'est tout d'abord la partie ouest du plateau où se multiplient les opérations

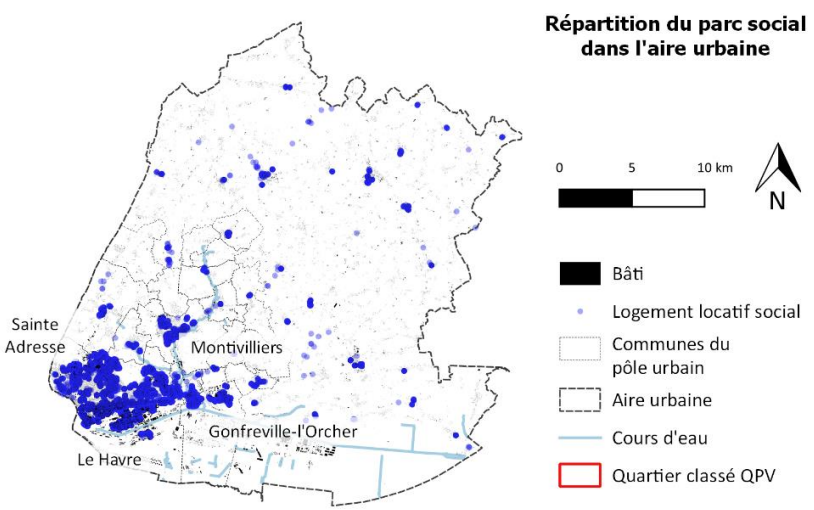
de grands ensembles le long de l'avenue du Bois au Coq, constituant autant de nouveaux quartiers : Haut-Graville, Mare au Clerc, Mare Rouge, Mont Gaillard, Bléville, Points Cardinaux (n°2, Figure 6-10). Dans les années 1970, un quartier de 10 000 logements est construit à l'ouest du Plateau, à Caucriauville (n°4, Figure 6-10).

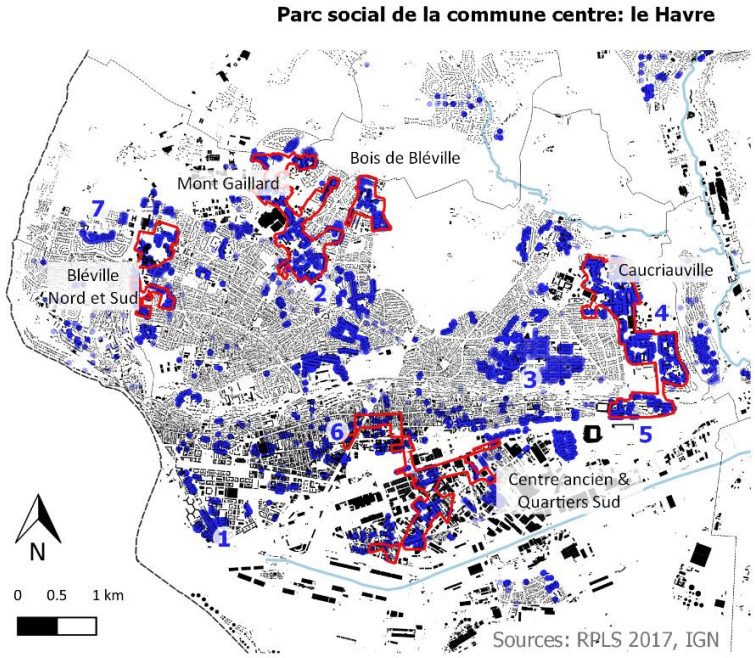
Les années 1980 marquent la fin de l'extension urbaine de la commune-centre, sous le double effet des critiques des « grands ensembles » et de la perte de nombreux emplois dans l'industrie. L'urbanisation inachevée du plateau accentue la relégation des habitants des quartiers HLM de ces cités, implantées dans un quartier résidentiel quasi-exclusivement composé de logements sociaux et éloigné de la commune centre comme des centres-villes des communes voisines.

Depuis les années 1980, la construction de logements neufs se poursuit en périphérie et dans les communes rurales. Dans la commune du Havre, les projets urbains concernent davantage la densification et le renouvellement des quartiers existants : restauration et classement du centre reconstruit au patrimoine mondial de l'UNESCO en 2005, rénovation des quartiers sud concomitamment à l'extension et la modernisation du port du Havre (n°6, Figure 6-10), réhabilitation des quartiers d'habitat social du plateau avec le concours de l'ANRU. S'y ajoute, à partir de 2004, l'urbanisation des dernières terres agricoles du plateau avec le projet de l'éco-quartier du grand Hameau. Sur 28 hectares, 1 200 logements sont prévus[269]. A chacune de ces étapes le parc social est mobilisé : construction de logements sociaux sur les emprises libérées des quartiers Sud, rachat d'ensembles immobiliers au sein du quartier du grand Hameau (n°7, Figure 6-10).

[269] Bilger, Machado, Oiry, Paumelle, 2018, Le Grand Hameau, atelier étudiant ENS

Figure 6-10 : Le Havre, un parc social mobilisé dans les différentes phases de (re)développement urbain





Centre-ville reconstruit- immeuble des années 1950 inspiré les normes constructives du plan Perret

Quartier Nord- Mare au Clerc
Immeuble des années 1960

Caucriauville- perspective sur la Z.U.P construite entre 1965 et 1978

Centre ancien- immeuble construit dans le cadre de la reconstitution de l'offre du PNRU
Années 2010

Quartiers Nord- Mare Rouge
Immeuble des années 1960

Aplemont- lotissement pavillonnaire reconstruit en 1956 après le bombardement du quartier

Graville-la-Vallée/Soquence
Immeuble des années 1970

Eco-quartier du Grand Hameau, immeuble collectif livré en 2013

Sources: Photographies personnelles & Google Street View (1, 3, 4, 7) 2017 - 2019

3. Collectivités locales : capacités différenciées et enjeux communs des politiques de l'habitat

Si les histoires urbaines des cinq villes ont beaucoup en commun, elles laissent aujourd'hui place à des cadres des politiques du logement plus divers. Je m'intéresse ici plus précisément aux intercommunalités qui constituent les « chefs de file » des politiques locales du logement (Cordier, 2011, p. 106). En effet, depuis les lois de décentralisation de 1982-1983, les compétences d'urbanisme, de planification et de logement ont progressivement été transférées aux intercommunalités (Guéranger, 2008). D'abord restreinte, la décentralisation s'est accélérée au tournant des années 2000, faisant des intercommunalités les responsables de la production et de la gestion du logement social (cf. chapitre 1)[270].

La montée en puissance des collectivités locales dans les politiques du logement participent de leur territorialisation, c'est-à-dire leur adaptation aux spécificités des contextes locaux (Lévy et Fijalkow, 2010). Néanmoins, de nombreux travaux mettent en évidence des capacités différenciées des collectivités locales à se saisir des politiques du logement, et notamment à définir leurs propres priorités à l'aide des instruments issus de la législation nationale et à organiser la participation des organismes HLM à ces politiques locales. Trois facteurs sont ainsi mis en avant pour rendre compte de ces différences de capacité des collectives locales, qui se retrouvent dans les terrains d'enquête. Premièrement, l'ampleur des ressources financières et techniques des collectivités locales constituent un atout dans la négociation du cadre national des politiques du logement (Dormois *et al.*, 2016) mais aussi pour négocier la participation des acteurs de marché aux politiques locales (Cordier, 2011 ; Gimat, 2017). Deuxièmement, de nombreux travaux montrent que pour « *élaborer et mettre en œuvre des politiques locales, il faut du temps* » (Cordier 2011, p.467). Les premières années d'une politique intercommunale du logement sont souvent consacrées à asseoir la légitimité de l'intercommunalité (Desage, 2012) et poser les fondements d'une culture partagée en matière de logement. Cette stabilité et ce temps d'acculturation favorisent ensuite l'élaboration de politiques plus adaptées aux spécificités locales. Troisièmement, la capacité

[270] De nombreux travaux montrent néanmoins que « *le processus de glissement des responsabilités, qui place progressivement les EPCI au rang de chefs de file des politiques locales de l'habitat, n'est pas achevé* » (Driant, 2015a, p. 164). D'une part, l'Etat conserve de nombreuses prérogatives sur la production et la gestion du parc social. Il conserve plus largement le contrôle des ressources réglementaires et budgétaires, notamment par l'entremise d'agences nationales (Epstein, 2013). D'autre part, les compétences restent éparpillées entre l'intercommunalité et les communes qui conservent par exemple l'attribution des permis de construire.

de leadership de la commune-centre sur les politiques intercommunales paraît déterminante pour la prise en compte spécifique des enjeux de décroissance urbaine. En effet, selon les configurations territoriales, ce processus de perte d'emplois et d'habitants peut se concentrer dans la commune-centre tandis que les communes périphériques peuvent bénéficier de la périurbanisation ou du redéploiement des activités économiques (Miot, 2012). La sélectivité spatiale de la décroissance urbaine peut favoriser l'adoption de stratégies de *free rider* des autres communes qui se lancent dans des stratégies concurrentielles d'attractivité ou ne sont pas incitées à partager le coût des charges de centralité avec la commune centre (Béal *et al.*, 2010).

Au regard de ces trois facteurs, les cinq villes correspondent ainsi à des organisations politiques assez différentes, porteuses de capacités différenciées à élaborer et mettre en œuvre des politiques locales du logement (3.1.). Néanmoins, la comparaison des différentes politiques locales met en lumière des stratégies communes pour gérer les effets de la décroissance urbaine. Elles visent à attirer des populations nouvelles mais aussi maintenir les populations « déjà-là » (3.2.).

3.1. Des capacités différenciées des collectivités locales à porter des politiques locales du logement

L'examen des cinq collectivités locales met en lumière des capacités différenciées à élaborer et mettre en œuvre des politiques du logement qui intègrent le contexte local de décroissance urbaine.

3.1.1. Le Havre : une politique intercommunale et de la ville-centre en tension

Parmi les collectivités enquêtées, Le Havre dispose des compétences et moyens les plus étendus en matière de politiques du logement. Ceux-ci sont partagés entre une communauté d'agglomération qui renforce progressivement ses compétences et la ville-centre qui conserve malgré tout de nombreuses prérogatives.

La communauté d'agglomération havraise compte 17 communes depuis 2001 jusqu'à sa transformation en communauté urbaine au 1er janvier 2019. Au nom de l'intérêt communautaire, elle peut constituer des réserves foncières, planifier l'aménagement du territoire, exercer un droit de préemption, garantir les emprunts des organismes HLM. Depuis 2006, elle dispose de la délégation des aides à la pierre et répartit donc les financements de

l'Etat pour la production de logements sociaux et les aides à l'amélioration du parc privé. En 2015, la commune du Havre a transféré ses services de politique de la ville et de politique de l'habitat. La communauté d'agglomération a développé ses propres outils d'expertise et mobilise aussi régulièrement l'agence d'urbanisme de la région havraise (AURH). Elle dispose aussi d'un budget conséquent alloué aux politiques du logement avec environ 100€ par habitant prévu pour l'exercice 2016-2021, soit un budget dans la moyenne des collectivités locales dotées d'un nombre similaire d'habitants (cf. Tableau 6-2).

Tableau 6-2 : Aides financières des intercommunalités, ordres de grandeur d'après les documents de planification PLUi et PLH

Intercommunalité	Investissements inscrits au PLH ou OAP Habitat sur 6 ans (en k€)	Habitants	en €/habitant
Métropole Rouen*	60 000	495 000	121
Rennes Métropole*	132 000	420 707	314
CA Tours Plus*	4 5000	295 404	152
CA de la région Havraise*	**24 000**	**236 997**	**101**
CA Evry-Centre-Essonne	2 100	114 518	18
CA Nevers Agglomération	48 000	68 734	698
CU d'Alençon	**2114**	**54 278**	**39**
CA Flers Agglo	**1 662**	**28 056**	**59**
CC des Herbiers	1 800	30 000	60
CC du Pays de L'Aigle	**-**	**21 458**	**-**
CC Argentan Intercom	**1231**	**17 868**	**69**

Sources : ADCF, 2016 ; PLUi Argentan Intercom, PLUi Flers Agglo, PLH CUA, PLH CODAH, Insee

Les intercommunalités marqués d'un astérisque sont délégataires des aides à la pierre.

Les aides financières des collectivités recensées sont celles présentées dans le PLH. Elles correspondent aux engagements financiers de long terme des collectivités, auxquels s'ajoutent généralement des aides ponctuelles pour des projets urbains (lotissement, ZAC, construction d'un immeuble de logements sociaux). Une étude de l'ADCF menée en 2016 auprès de dix collectivités locales constatait la grande variabilité des budgets, généralement plus élevés dans les villes les plus peuplées et dans les villes délégataires des aides à la pierre. A l'exception de la CU d'Alençon, les budgets paraissent ainsi dans la moyenne des engagements des collectivités locales. Ils sont même plutôt supérieurs pour les

intercommunalités les moins peuplées de Flers ou d'Argentan, par comparaison avec des intercommunalités avec un nombre d'habitants similaires (ADCF,2016).

La communauté d'agglomération intervient toutefois peu dans deux secteurs majeurs des politiques du logement. D'une part, la commune du Havre a conservé d'importants moyens techniques et financiers pour gérer la production et le renouvellement du parc de logements sur son territoire (politique de réserves foncières, opérations en maîtrise d'ouvrage directe des projets d'aménagement). Même les programmes de renouvellement urbain financés par l'ANRU demeurent largement décidés à l'échelle communale. La communauté d'agglomération intervient aussi peu dans la gestion des attributions de logements. Elle met en œuvre les obligations réglementaires issues de la loi Egalité et Citoyenneté, avec la rédaction de documents d'orientation des politiques d'attribution tels que la convention intercommunale d'attributions et le plan partenarial de gestion de la demande. Cependant, les communes conservent une voix prioritaire dans l'attribution des logements sociaux sur leurs communes :

> *Et nous ne gardons pas le quota des réservations, nous les rendons aux communes. C'est un accord qui a été mis en place dès que la CODAH a garanti les opérations de [l'office public intercommunal à son rattachement en 2015].*
>
> *Question – Et vous siégiez en commission d'attributions ?*
>
> *La CODAH n'a pas encore désigné les élus qui la représenteraient. Pour le moment, on ne siège pas (Entretien avec les membres du service Habitat, CODAH, octobre 2018).*

L'extension de l'EPCI en 2019 avec l'intégration de deux communautés de communes est présenté par le service Habitat de la CODAH comme une période d'instabilité et de redéfinition des enjeux d'une politique intercommunale du logement.

3.1.2. Alençon : une politique intercommunale de l'habitat peu formalisée au-delà du soutien au renouvellement urbain

La ville d'Alençon se caractérise par une politique du logement peu formalisée malgré une intercommunalité très intégrée et une inscription ancienne dans les dispositifs de politique de la ville. La communauté urbaine d'Alençon (CUA) est créée en 1996 à partir de l'ancien district urbain, à l'issue d'importantes négociations avec l'Etat. En effet, l'intercommunalité ne compte que 30 000 habitants, très en-deçà du seuil de 50 000 habitants prévu par la loi.

Comme l'explique un ancien président de l'intercommunalité[271], ce changement de statut est motivé par la recherche d'économies. Il s'agit à la fois de partager les frais de centralité et de limiter les baisses de dotation :

> *J'avais essayé, conscient de la nécessité d'associer davantage les communes voisines à l'avenir de la ville centre, j'avais réussi par un tour de magie à transformer le district urbain en communauté urbaine. Ce qui était un peu invraisemblable parce que la taille de l'agglomération – 50 000 habitants – était sans commune mesure avec les 300 000 habitants qu'il fallait normalement avoir pour être éligibles au statut de communauté urbaine. Simplement, les compétences obligatoires de l'époque d'une communauté urbaine obligeaient les communes voisines à être parties prenantes des coûts de service de la ville centre. Cela étant, on ne peut pas dire qu'il y ait eu une vraie politique du logement menée par la communauté urbaine. La résistance des maires qui avaient une conception de l'habitat qui était complètement de type habitat individuel, lotissement était très forte et nous avions beaucoup de difficultés à les associer au problème de la ville-centre.*

A cette occasion, la ville d'Alençon transfère à la communauté urbaine la quasi-totalité de ses effectifs dans le cadre d'une mutualisation des services entre la ville et la communauté urbaine. Elle regroupe alors quinze communes. La CUA s'agrandit progressivement avec l'adhésion de communes périurbaines et rurales voisines. En 2019, elle compte 31 communes et 56 000 habitants[272]. En tant que communauté urbaine, la CUA dispose de nombreuses compétences liées à l'habitat en termes de planification du développement urbain et économique, d'équilibre de peuplement et de politique de la ville. La CUA participe à l'ensemble des programmes nationaux de la politique de la ville à travers des programmes ciblés sur les quartiers Perseigne et Courteille classés ZUP, ZFU puis QPV (dispositif « Banlieue 89 », programmes DSQ) et adopte un programme local de l'habitat dès 1991.

Malgré des compétences étendues, la politique intercommunale de l'habitat demeure peu formalisée. Le contrat de ville 2000-2006 conclut ainsi à « *l'absence d'une politique globale, concertée, de construction et d'attribution de logements* »[273], une situation également critiquée par les services de l'Etat dans le cadre du PNRU. « *La Communauté Urbaine d'Alençon n'a pas de PLH qui rencontre des difficultés d'élaboration depuis des années. (…).*

---

[271] Entretien avec l'ancien président de la CUA, avril 2019.
[272] Insee, Recensement de la population 2016
[273] Communauté urbaine d'Alençon, *Contrat de ville 2000-2006*, p.5

Il n'y a donc pas de connaissance fine des besoins en logements » comme l'explique un responsable des services déconcentrés de l'Etat[274]. Un programme local de l'habitat est élaboré en 2011 mais n'a pas été actualisé depuis et le plan local d'urbanisme intercommunal adopté en 2020 ne comporte pas non plus de volet habitat. L'engagement financier de la CUA sur l'habitat paraît aussi faible au regard des autres villes avec un budget, établi dans le programme local de l'habitat, de 39 euros par habitant. Celui-ci finance principalement la construction et la mise aux normes d'aires d'accueil pour les gens du voyage (cf. Tableau 6-2). L'EPCI finance en complément des projets urbains : le programme national de rénovation urbaine (9,6 millions prévus à la signature) dans le cadre du PNRU et la réalisation d'un lotissement communal à la périphérie d'Alençon.

Les services techniques sont répartis entre le service habitat et la direction de l'aménagement. Le service habitat a connu une diminution de ses effectifs, passant de trois à une personne[275]. Ce service s'occupe de la politique de la ville et de la gestion des attributions. La compétence planification a été transmise à la direction Aménagement. Cette direction porte depuis 2015 un projet de réaménagement du centre-ville pour lequel d'importants moyens ont été mis en place à travers la création d'une société publique locale d'aménagement, un programme d'investissement de 96 millions d'euros[276] et le recrutement d'un manager de centre-ville. Initialement tourné vers le soutien au commerce de centre-ville et le réaménagement d'espaces publics, celui-ci intègre progressivement un volet habitat avec la sélection d'Alençon au programme national Action Cœur de ville en 2018.

3.1.3. Flers : une politique du logement ancienne à renégocier à l'issue d'un nouvel agrandissement

La politique intercommunale de l'habitat est ancienne à la Communauté d'Agglomération du pays de Flers. L'EPCI s'est constitué en communauté d'agglomération en 2000 et devient compétent en matière d'habitat. Il assure la maîtrise d'ouvrage du premier programme de renouvellement urbain à Flers et depuis 2007 la compétence urbanisme. La direction Urbanisme et Habitat est mutualisée entre la ville de Flers et l'intercommunalité. Elle travaille en association avec le service de la rénovation urbaine de la ville pour la

[274] Entretien avec le responsable du bureau Habitat de la DDE en 2009 réalisé par Avide, Danel, Demoulin, Florentin (2009).
[275] Entretien avec le responsable du service Habitat de la CUA/Alençon, 25 mai 2018
[276] LLedo, 2019, *Revitalisation des centres-villes des villes moyennes anciennement industrielles*, p.67

requalification du quartier Saint Michel. La stratégie habitat est formalisée à travers des programmes locaux de l'habitat en 2004 puis 2011. Cette stratégie est concrétisée par des aides financières et une politique d'acquisition foncière en partenariat avec l'EPF de Normandie.

Le dernier élargissement de la CAPF au 1er janvier 2017 a modifié les équilibres politiques de l'EPCI avec le doublement de sa population (passant de 29 000 habitants à 55 000 habitants) et l'intégration de communes plus urbaines comme la Ferté-Macé. Les services et élus se sont mobilisés pour la mise en œuvre de cette fusion et la stratégie « habitat » n'a pas encore été redéfinie à l'échelle de ce nouveau périmètre, à la date de l'enquête en juillet 2018[277]. Un PLUi valant programme local de l'habitat est en cours d'élaboration sur la totalité du territoire.

Malgré une politique appuyée sur des aides financières ciblées et ses compétences communautaires, la politique du logement social, à l'exception des programmes nationaux de renouvellement urbain, relèverait encore largement des compétences des communes. Ainsi, comme l'explique un responsable du service Urbanisme et Habitat de l'EPCI, pour les opérations de logements sociaux hors ANRU, « *la discussion se fait directement entre maires et organismes logeurs et souvent on apprend qu'il y a un projet de logement social quand les choses sont calées ou quand la DDT nous demande notre avis dans la procédure* »[278]. L'EPCI a pris formellement la compétence de gestion des attributions de logements sociaux en 2015 mais n'avait pas encore formalisé une politique intercommunale d'attribution, au moment de l'enquête en juillet 2018. La convention intercommunale d'attributions devrait être approuvée en 2020.

3.1.4. Argentan : des orientations redébattues par l'agrandissement de l'intercommunalité

Comme Alençon, Argentan a développé de longue date un service politique de la ville à travers la mise en œuvre de différents programmes nationaux, depuis le classement en ZUS en 1996 du quartier Saint-Michel / Vallée d'Auge. L'ensemble des compétences logement ont été transférées à la communauté de communes depuis 2005, la commune d'Argentan

[277] Au moment des enquêtes de terrain en 2018, une étude globale sur l'habitat était menée pour constituer le diagnostic du PLH, de la CIA et de la convention de renouvellement urbain avec l'ANRU.
[278] Entretien avec un responsable du service urbanisme et habitat, réalisé le 4 juillet 2018

conservant la négociation des conventions d'exonération de taxe foncière. La politique de l'habitat est formalisée par des programmes locaux de l'habitat en 2004, 2013 puis dans le plan local d'urbanisme intercommunal de 2015. Ce programme s'accompagne de moyens financiers conséquents avec un PLU-i qui prévoit un budget moyen de 68€ par habitants. Les actions financées comportent l'abondement des aides à l'amélioration du parc privé, des aides à la primo-accession mais aussi le maintien d'aides à la production de logement social. S'y ajoute la participation à la rénovation urbaine du quartier Saint Michel en cours de négociation.

Néanmoins, en 2017, l'intercommunalité fusionne avec deux communautés de communes et intègre 32 communes rurales (seule deux communes, Rânes et Ecouché-les-Vallées comptent plus de 1 000 habitants). La commune d'Argentan se retrouve aussi isolée politiquement : elle demeure socialiste alors que l'intercommunalité est gouvernée par une coalition de maires de droite et/ou sans étiquette. Depuis lors, les orientations de la politique du logement d'Argentan Intercom et ses aides financières sont en cours de redéfinition. L'intercommunalité travaille à l'élaboration d'un programme de rénovation urbaine avec l'ANRU sur le quartier Saint-Michel dans le cadre du NPNRU ainsi que sur le programme Action Cœur de Ville ciblé sur le centre- ville d'Argentan.

3.1.5. L'Aigle : l'amorce d'une politique intercommunale, accélérée par un projet de rénovation urbaine

L'Aigle structure actuellement sa politique de l'habitat à travers la prise de compétences nouvelles par l'intercommunalité et l'élaboration d'un projet de renouvellement urbain avec l'ANRU. Elle ne dispose pas de politique formalisée définissant les objectifs suivis et les moyens mis en œuvre.

En tant que communauté de communes, l'intercommunalité n'avait aucune obligation à intervenir dans le champ du logement et ne disposait pas de services dédiés. La fusion avec la communauté de communes voisine du Pays de la Marche en 2013 s'accompagne de la prise de compétence optionnelle « Politique du logement » et de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal. La communauté de communes du Pays de L'Aigle fusionne avec la communauté de communes voisine de la Ferté-Fresnel en 2017. L'intercommunalité choisit alors de reprendre le plan local d'urbanisme avec les nouvelles communes. Une partie « habitat » valant programme local de l'habitat est prévue mais ce document n'est pas encore approuvé. Les techniciens et élus se réfèrent au SCoT, élaboré avec deux autres

intercommunalités, pour définir les grandes orientations d'aménagement. Le classement du quartier de la Madeleine en quartier prioritaire de la politique de la ville en 2014 a accéléré cette prise de compétences par l'intercommunalité. En contrepartie des aides d'Etat pour la rénovation du quartier, l'intercommunalité doit se saisir de compétences nouvelles en termes d'attribution de logements sociaux et de politique de la ville. Le projet de renouvellement urbain du quartier de la Madeleine doit se justifier par rapport aux orientations d'aménagement et d'habitat prévues à l'échelle de la commune et de l'intercommunalité.

> Enquêté 1 *: Après on avance il n'y a pas de soucis mais le problème c'est que tout est lié et qu'une décision si elle n'est pas prise sur tel et tel domaine on ne peut pas passer à l'étape suivante parce que ça va découler de la décision initialement.*
>
> Enquêté 2 *: L'Anru par exemple les actions il faut les justifier par le PLH et la CIL.*
>
> Enquêté 1 *: (…) on fait les choses un peu à l'envers pour le moment.*
>
> Enquêté 2 *: Le PLH, normalement on aurait terminé s'il n'y avait pas eu les fusions. On aurait déjà une petite stratégie mais ce n'est pas le cas.*
>
> *(Service urbanisme, service logement et Centre intercommunal d'Action Sociale, CC du Pays de L'Aigle, juillet 2018)*

Selon les enquêtés, il est encore prématuré de définir des orientations communautaires. Ils recherchent d'abord à connaître le marché du logement. L'enjeu est aussi de créer une adhésion des communes à une politique communautaire du logement. « *La principale problématique c'est sensibiliser les élus à la problématique logement, leur faire comprendre parce que c'est compliqué*. » (Responsable service logement, CC du Pays de L'Aigle, juillet 2018).

En complément du droit des sols, de nombreux instruments de la politique de l'habitat restent aux mains des mairies et notamment les échanges avec les bailleurs pour les quelques communes disposant de logements sociaux. La commune de L'Aigle, qui concentre le parc de logements sociaux, conserve à la fois des outils d'aide à la production de logements sociaux (garantie d'emprunts, cession de terrains, délivrance des permis de construire) et des outils d'intervention sur le parc social existant et ses locataires (gestion des attributions de logements, contrat de ville, conventions d'abattement de taxe foncière).

Cette rapide revue des intercommunalités et des rapports entre commune-centre et intercommunalité expose les capacités différenciées d'adaptation des politiques locales du

logement au contexte de décroissance urbaine (cf. Tableau 6-3). La ville du Havre fait figure d'exception avec une structure intercommunale dotée de moyens techniques et financiers propres pour mettre en œuvre des politiques du logement mais aussi une commune-centre qui conserve un contrôle fort des politiques urbaines, et notamment du logement sur son territoire. Au sein des intercommunalités ornaises, les politiques du logement ne sont pas nécessairement formalisées, ce qui rend leurs objectifs plus difficilement identifiables. Elles ne reflètent toutefois pas un délaissement des politiques de l'habitat, comme en témoigne leur participation financière aux programmes de renouvellement urbain co-financés par l'ANRU. Néanmoins, en dehors de ces projets d'exception, les financements sont absents (Alençon, L'Aigle) ou ciblent plutôt le renouvellement et le développement du parc privé. Deux contraintes s'opposent à la structuration sur le long terme des politiques du logement. Ces intercommunalités disposent d'une ingénierie très limitée en matière de logement, tributaire des financements nationaux avec par exemple le recrutement temporaire de chefs de projet pour piloter les opérations PNRU. Les agrandissements successifs des intercommunalités environnantes ralentissent aussi la mise en œuvre de politiques intercommunales du logement. Ils remettent en cause les consensus passés et supposent aussi une nouvelle période de construction d'un intérêt communautaire. Le temps d'élaboration d'un programme communautaire, notamment dans les intercommunalités de petite taille ou qui intègrent des intercommunalités dépourvues de service Habitat, se substitue pour les services à la mise en œuvre de la politique du logement. Plus encore, ils participent aussi à la potentielle marginalisation de la commune centre (Flers, Argentan) isolée sur les enjeux de gestion et renouvellement du parc social, de même que la revalorisation du centre.

Tableau 6-3 : Les enjeux « habitat » selon les intercommunalités 2011- 2018

	Financements prévus dans le PLH pour 6 année[279]s	Document de planification opératoire	Maîtrise des différentes composantes de la politique habitat	Outils d'expertise spécifiques	Programmes nationaux
Le Havre	24 millions soit 100€/habitants	3ème PLH en vigueur	Réserves foncières Aménagement Aides à la pierre Planification	Agence d'urbanisme	PRU, NPNRU PNRQAD
Alençon	166 000 à 218 000 soit 3,5 à 4,6€/habitants	2ème PLH obsolète	Planification	Observatoire des loyers privés	PRU Action Cœur de ville
Flers	2,3 millions soit 82€/habitants	PLUi valant PLH en cours d'élaboration (3ème PLH)	Planification Pilotage des programmes nationaux		PRU, NPNRU Action Cœur de ville
Argentan	1,2 millions soit 68€/habitants	3ème PLH Nouveau PLUi en cours d'élaboration	Planification Pilotage des programmes nationaux		PRU, NPNRU Action Cœur de ville
L'Aigle		1er PLH en cours d'élaboration	Planification Pilotage des programmes nationaux		NPNRU

Sources : Entretiens, PLUi Argentan Intercom, PLUi Flers Agglo, PLH CUA, PLH CODAH

[279] La moyenne des dépenses par habitant est calculée à partir du nombre d'habitants fourni par l'Insee des communes composant l'intercommunalité au moment de l'approbation du PLH.

3.2. Gérer la décroissance urbaine : l'importance des stratégies d'attractivité résidentielle en contexte de décroissance

Au-delà des capacités d'action différenciées des collectivités locales, les politiques locales menées poursuivent des objectifs similaires poursuivis. Il s'agit de répondre aux besoins en logements des ménages en difficulté, d'enrayer le déclin démographique et économique notamment de la commune-centre, et de gérer les difficultés produites par ce déclin démographique (renforcement de ségrégations socio-spatiales, délabrement du parc privé). Pour ce faire, les collectivités locales puisent dans une diversité d'agendas politique à l'articulation entre d'une part un héritage politique institutionnel de l'ère fordiste, d'autre part des éléments contemporains empruntant alternativement aux référentiels néolibéraux et à la vision d'une décroissance planifiée (Miot, 2012 ; Morel Journel et Sala Pala, 2013).

L'attraction de populations et d'activités nouvelles occupe une place croissante dans ces politiques. S'il s'agit d'une évolution générale des politiques urbaines depuis les années 1980 (Béal *et al.*, 2010), l'attractivité résidentielle est explicitement mobilisée comme un moyen de lutter contre le déclin démographique. Il s'agit de faire venir des catégories sociales dotées d'un certain pouvoir d'achat en raison de leur rôle attendu dans le développement d'une économie présentielle. Certaines catégories sont aussi recherchées car leur présence visible contribue à la « bonne image » de la ville, à l'exemple des étudiants ou des professions du domaine de la culture. Il s'agit donc de faire venir certaines catégories de ménages par l'adaptation de l'environnement urbain à leurs préférences supposées.

Les ménages cibles de l'attractivité résidentielle dans les terrains d'enquête sont toutefois assez éloignés de l'image des cadres des grands centres urbains ou classes créatives de R. Florida (2003). Les stratégies d'attractivité résidentielle observées sont ainsi plus proches de celles décrites par V. Sala Pala et C. Morel Journel dans la ville de Saint-Etienne (2011, 2013). Elles sont marquées par le poids des contraintes engendrées par la périurbanisation. Il s'agit tout autant d'attirer des populations nouvelles que de maintenir les populations « déjà-là ». La « *famille stable, à revenus moyens* »[280] occupe une place de choix dans la définition des publics visés. (3.2.1.). L'attraction et le maintien de ces population attendues reposent sur l'adaptation de certains espaces urbains à leurs attentes supposées (3.2.2.)

[280] Sala Pala V., Morel-Journel C., 2013, *op. cit.*, p. 133.

3.2.1. Les familles et jeunes actifs, cibles prioritaires de l'attractivité résidentielle

Sur les cinq terrains d'enquête, les familles et classes moyennes constituent les cibles privilégiées de l'attractivité résidentielle. Les communes ornaises visent tout particulièrement les familles et jeunes actifs. Il s'agit à la fois de s'assurer que les nouveaux arrivants s'installent prioritairement dans leurs communes mais aussi qu'ils s'y installent durablement. L'installation de ces ménages dans les centres assure le maintien des services et des équipements. Cet élu de l'intercommunalité d'Argentan Intercom[281] explique ainsi qu'il cherche prioritairement à accueillir des familles dans la commune-centre en proposant des aides financières, ces familles ayant des moyens inférieurs aux ménages retraités qui souhaitent se rapprocher des services :

> *« Il y a une recentralisation des personnes âgées sur le centre-ville, entre le vieillissement des habitants et l'arrivée de personnes âgées des communes ou hameaux voisins. En gros, ceux-ci « grillent les plus jeunes » car ils ont plus de revenus pour acheter un logement dans la ville. Il faut trouver du logement pour les familles. Ce sont les populations qu'Argentan voudrait attirer car les personnes âgées ont les moyens de consommer mais n'apportent pas de « plus-value » à long terme. »*

Le départ des familles et jeunes actifs est aussi perçu comme l'une des principales causes du déclin démographique des intercommunalités. Le PLUi de Flers fait ainsi du « *départ de jeunes ménages actifs, avec ou sans enfants, qui accèdent à la propriété dans les autres territoires du Pays du Bocage pour des questions liées notamment à la fiscalité, mais également au souhait d'un logement "à la campagne"* »[282] l'une des principales causes du déclin. Ce sont aussi les cibles estimées les plus réalistes d'une stratégie d'attractivité puisque ces ménages sont à une étape déterminante de leur parcours résidentiel. L'accession à la propriété correspond souvent ensuite à une plus grande stabilité des ménages. Le programme local de l'habitat d'Alençon fait aussi de la proposition d'offres de logements aux « *jeunes ménages primo-accédants réalisant actuellement leur projet hors [de l'intercommunalité]*, la « *marge de manœuvre principale pour enrayer cette baisse démographique* [283]».

---

[281] Entretien avec un élu en charge de l'habitat, Argentan Intercom, le 2 juillet 2018.
[282] Flers Agglo, 2015, *PLUI – 1.2 Justifications du projet et dispositions pour sa mise en œuvre*, p. 13.
[283] Communauté urbaine d'Alençon, 2011, *Programme local de l'habitat 2012-2018* – Programme d'actions, p.16.

Ces familles et jeunes actifs recherchés sont généralement ciblés sans référence à un type de profession ou à des niveaux de revenus. Les documents de planification décrivent toutefois des ménages aux revenus stables, en capacité de payer des impôts locaux et de contribuer à l'économie locale. Ainsi, la communauté de Flers Agglo justifie sa stratégie d'attractivité résidentielle par « *la conquête ou reconquête de populations disposant d'un pouvoir d'achat plus important [qui] constitue également un enjeu économique appréciable pour le territoire* »[284]. Il s'agit notamment de ménages d'actifs résidant à l'extérieur de l'intercommunalité qu'il convient de « *rapprocher au mieux des emplois offerts* »[285]. À Alençon, ces ménages sont aussi attendus pour soutenir les commerces de centre-ville, comme l'explique le chef de service du programme Action Cœur de Ville : « *Sur Alençon il faut à la fois remettre du commerce et refaire venir des habitants. Les commerces fonctionnent avec des habitants. Aujourd'hui si tous les commerces sont occupés, tant qu'il n'y aura pas d'habitants avec un pouvoir d'achat plus élevé… c'est compliqué* » (Lledo, 2019, p. 72).

En complément des familles et jeunes actifs, trois types de ménages sont explicitement recherchés par les politiques d'attractivité résidentielle des villes ornaises. Il s'agit d'une part d'accompagner le mouvement observé depuis quelques années d'installation de ménages seniors en ville. Des ménages nouvellement retraités s'installent dans l'intercommunalité ou, plus fréquemment, des personnes âgées des communes voisines emménagent dans la commune-centre ou les bourgs. Ces ménages sont identifiés dans le PLUI de Flers Agglo comme « *une population fortement demandeuse de services à la personne, constitue également un enjeu d'importance pour le fonctionnement de l'économie présentielle. Cette population des séniors concerne aussi bien les personnes autonomes en recherche d'un logement de taille moyenne et proche des aménités urbaines, que les personnes dépendantes, et appelle donc autant de réponses différenciées*[286]». Ils sont aussi perçus comme des ménages « *suffisamment solvables pour réaliser des travaux d'amélioration* [287]». L'Aigle et Flers font aussi de l'attraction des salariés très qualifiés l'un des enjeux de l'attractivité résidentielle. En effet, certaines industries spécialisées font état de difficultés à recruter une main-d'œuvre qualifiée qui préfèrerait s'installer dans d'autres territoires. Il s'agit néanmoins d'un très petit nombre de ménages. Seule L'Aigle fait également des touristes une cible explicite de sa politique d'attractivité résidentielle. Tirant partie de sa proximité avec le

---

[284] Flers Agglo, 2015, *PLUI – 1.2 Justifications du projet et dispositions pour sa mise en œuvre*, p. 15.
[285] Ibid.
[286] Ibid.
[287] CC du Pays de L'Aigle, 2016, compte-rendu de l'atelier habitat préparatoire au PLUI, p. 1.

Perche, L'Aigle anticipe ainsi une augmentation du nombre de résidences secondaires sur son territoire, qui participerait au renforcement de l'économie présentielle sur le territoire[288]. Dans les autres villes, la volonté d'attirer des touristes n'est pas absente mais elle se traduit plutôt par des démarches de valorisation de l'histoire et du patrimoine local.

Au Havre, les politiques d'attractivité résidentielle sont plus expressément tournées vers les ménages des catégories sociales aisées et étudiants. Dans le sillage du plan Campus 2000, la ville étoffe son offre de formation en enseignement supérieur avec le développement d'un deuxième site universitaire dans le quartier de l'Eure. La commune du Havre envisage à travers ces équipements « *générer une croissance de la population étudiante* »[289], qui s'installerait ensuite durablement sur le territoire pour « *répondre à la demande en jeunes diplômés du bassin d'emploi havrais* ». En complément, l'enjeu est de développer une offre de logements pour les étudiants, principalement dans le centre ancien. La sociologue C. Santana-Bucio (2018) montre également comment le programme de revalorisation de l'interface ville/port initié depuis les années 2000 s'inscrit dans une stratégie d'attractivité résidentielle. Projets architecturaux iconiques, construction de grands équipements, déploiement d'une offre culturelle, installation du campus étudiant, le secteur des docks cumule tous les attributs du projet de gentrification (Orillard *et al.*, 2018 ; Girardin, 2020). Il s'accompagne d'un intense programme de renouvellement urbain où se concentrent les programmes immobiliers neufs de la ville dans les années 2000. L'enquête menée par C. Santana-Bucio (2013) auprès des habitants de ce nouveau quartier a bien confirmé la surreprésentation des professions et catégories socioprofessionnelles plus aisées dans les nouveaux logements, sans toutefois conclure à l'amorçage d'un processus de gentrification.

L'amélioration du cadre de vie constitue néanmoins à la fois un levier pour attirer des ménages supplémentaires et pour retenir les ménages havrais. Le plan local d'urbanisme du Havre présente ainsi « *la volonté d'offrir un environnement de qualité aux Havrais* » comme un moyen, « *capable à la fois de retenir les habitants actuels, mais également d'attirer de nouveaux habitants privilégiant un mode de vie urbain* »[290]. L'objectif est en outre promu à l'échelle intercommunale par une politique de l'habitat destinée à « *limiter l'évasion périurbaine en dehors de l'agglomération* »[291].

---

[288] Pays d'Argentan, Pays d'Auge et d'Ouche, 2018, *SCoT - 1.5 Explication des choix*, p. 408.
[289] Le Havre, 2011, *PLU – Projet d'aménagement et de développement durable*, p. 16.
[290] Le Havre, 2011, *PLU – Rapport de présentation*, p. 22.
[291] CODAH, 2016, *PLH 2016-2021*, p. 18.

3.2.2. Cibles spatiales des politiques d'attractivité : les centres et quartiers péricentraux

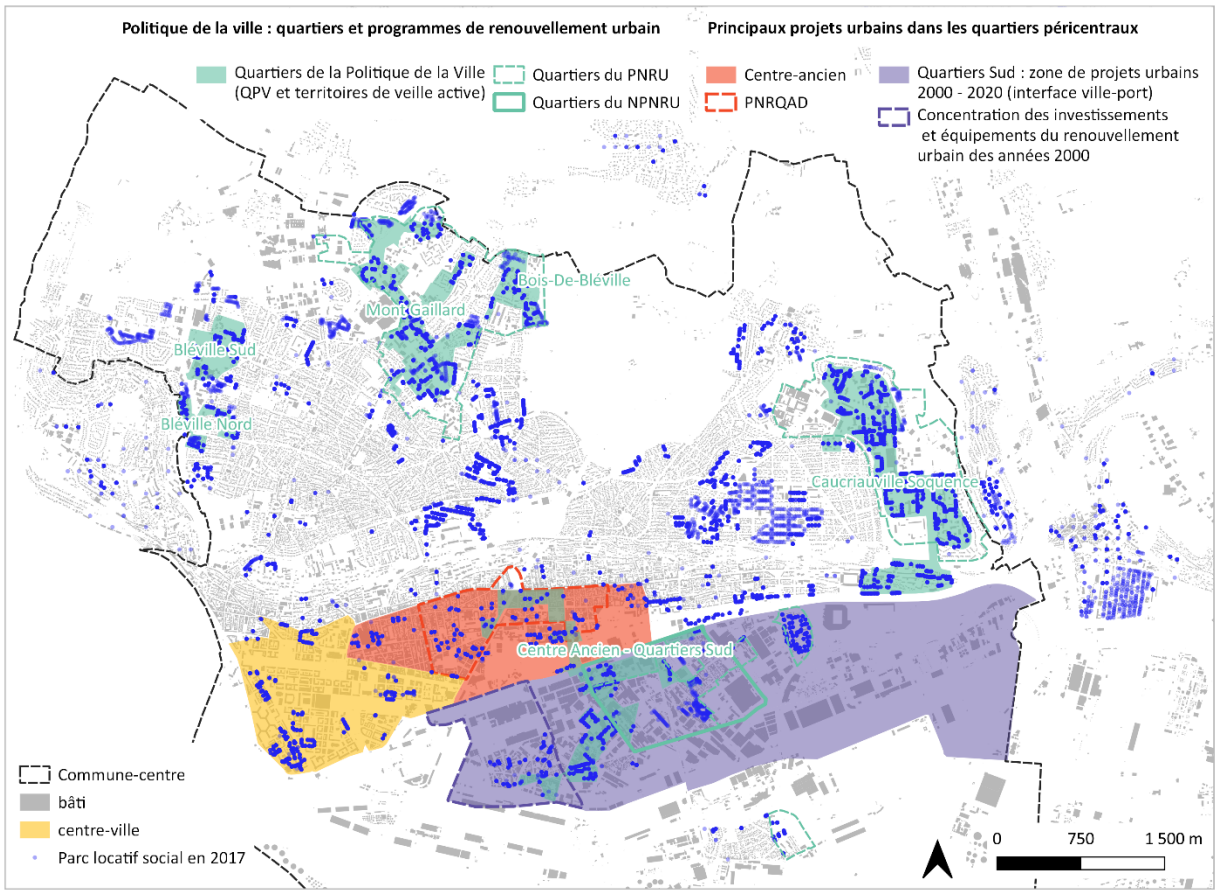
La mise en œuvre de ces objectifs d'attractivité résidentielle repose généralement sur l'amélioration de l'environnement urbain et le déploiement d'une offre de logements conforme aux attentes supposées des populations ciblées. Elle se déploie toutefois de façon différenciée dans l'espace urbain. Au-delà d'une tendance partagée à la concentration des moyens publics dans les centralités, ces politiques d'attractivité se déclinent différemment selon les quartiers.

Le Havre : différencier les cibles de l'attractivité résidentielle selon les quartiers

La conciliation des objectifs à destination de populations potentielles et des ménages « déjà-là » s'incarne par exemple dans les ambitions différentes de la municipalité havraise selon les quartiers. Quelques quartiers emblématiques concentrent les attentes d'attraction d'une population nouvelle : étudiants, jeunes diplômés, cadres, etc. Il s'agit du renouvellement urbain des quartiers autour des docks (Santana Bucio, 2018) et du centre-ancien où la commune concentre les nouveaux équipements universitaires et de loisirs (cf. Figure 6-11). S'y ajoute un quartier périphérique développé en extension urbaine, le grand Hameau, commercialisé à la fin des années 2000 et destiné à convaincre les ménages de rester, notamment les familles, en leur proposant au sein-même de la commune-centre la possibilité d'un habitat pavillonnaire, supposément recherché (Bilger *et al.*, 2018). Le centre-ville reconstruit comme le centre ancien font l'objet d'interventions diverses visant à améliorer le cadre de vie avec d'importants dispositifs d'aides à la réhabilitation. Les quartiers d'habitat social des plateaux Nord ou du sud de la ville qui concentrent les populations à plus faibles revenus ne sont pas pour autant exclus de l'intervention publique. Depuis les années 1990, des politiques de rénovation urbaine d'ampleur s'y succèdent. L'ancien délégué de l'ANRU pour la Normandie[292] évoque ainsi « *l'assez grande réussite des programmes ANRU* » où la municipalité était très impliquée. Outre la coordination du projet, celle-ci a financé d'importants travaux d'aménagement, de requalification des espaces publics ainsi que la desserte en tramway des quartiers politique de la ville du Plateau.

[292] Entretien avec le délégué territorial de l'ANRU en Normandie de 2003 à 2011/2012, réalisé le 13 novembre 2018.

Figure 6-11 : Localisation des principaux quartiers d'habitat social et des secteurs de projets urbains de la commune-centre



Sources : CODAH, Conventions PNRU & NPNRU, RPLS 2017

Villes ornaises : organiser l'attractivité des centres-villes et centres bourgs

À Alençon, Flers et Argentan, quartiers de la politique de la ville et centre-ville constituent également les deux cibles privilégiées des stratégies d'habitat exposées dans les documents de planification. Les quartiers de la politique de la ville ont fait l'objet d'importants programmes de rénovation urbaine. Ceux-ci ont concentré les investissements des collectivités locales dans les années 2000. À Alençon, la requalification du principal quartier d'habitat social, Perseigne, est même intégrée à la première convention de redynamisation qui a suivi la fermeture de l'usine Moulinex, signée en 2002[293], au titre des mesures destinées à la revitalisation et à l'amélioration de l'attractivité du bassin d'Alençon. Au moment de

[293] Convention de redynamisation des sites et bassins d'emploi de la Basse-Normandie affectés par la fermeture totale ou partielle des usines Moulinex dite « convention Moulinex » approuvée par la communauté urbaine d'Alençon le 20 décembre 2001.

l'enquête, en 2018, ces villes ont maintenu des outils de suivi et du personnel dans la mise en œuvre des contrats de ville et les démarches de gestion urbaine de proximité.

On observe néanmoins une priorisation croissante des moyens sur les centres-villes et centres bourgs. S'il s'agit d'objectifs récurrents des politiques de l'habitat, qui se retrouvent au moins depuis le milieu des années 2000 dans les documents de planification, ils s'affichent progressivement comme priorité des agendas politiques locaux au cours des années 2010. Cette évolution est commune à de nombreuses villes, notamment en contexte de décroissance urbaine (Miot *et al.*, 2021). Les collectivités locales ornaises justifient ce recentrage par trois arguments. Premièrement, les centres sont identifiés comme des espaces qui concentrent les difficultés urbaines. Bien que dispersés sur l'ensemble du territoire, la vacance et l'habitat dégradé y sont les plus visibles. Ils renvoient aussi à des modes de gestion de l'espace urbain problématiques : petites copropriétés difficiles à entretenir pour des propriétaires à faibles revenus, persistance de nombreuses situations de « mal logement », vacance des logements situés au-dessus des rez-de-chaussée commerçants. Comme l'explique un chargé d'opérations habitat de la ville d'Alençon[294], l'absence d'entrée distincte pour les logements situés au-dessus de rez-de-chaussée commerçants ne facilitent pas leur location. Souvent, « *les propriétaires ont gardé tous les immeubles mais ne valorisent que le rez-de-chaussée* »[295]. Deuxièmement, elles mettent en avant l'importance de préserver des fonctions de centralité, historiquement établies dans la commune-centre, pour l'ensemble du territoire afin d'enrayer le déclin. Il s'agit à la fois d'assurer à plus long terme le maintien de commerces et services de proximité mais aussi de rentabiliser ces charges de centralité. Le PLUI d'Argentan Intercom justifie ainsi la concentration des moyens de l'EPCI dans la commune-centre pour tirer parti de « *la présence de l'ensemble des réseaux suffisamment calibrés, permettant un raccordement important et un retour sur investissements réalisés par la collectivité* »[296]. Troisièmement, on peut aussi supposer un effet de priorisation spécifique pour ces communes et collectivités dotées de moyens financiers réduits pour mettre en œuvre les politiques de l'habitat. Les programmes de rénovation urbaine des quartiers d'habitat social ont mobilisé les moyens financiers des communes jusqu'au début des années 2010, limitant d'autant les interventions sur le centre ancien alors que les difficultés y sont visibles et s'y accumulent. Si les villes d'Argentan, Flers et L'Aigle bénéficient aussi des financements du programme NPNRU, ceux-ci sont plus faibles que lors du premier programme et ne vont pas donner lieu à des programmes de rénovation urbaine aussi

[294] D'après Lledo, 2019, p. 28 – entretien réalisé le 3 juin 2019.
[295] Ibid.
[296] Argentan Intercom, 2015, *PLUI – 4. Justifications des choix*, p. 259.

ambitieux. Un élu du conseil départemental de l'Orne[297] justifie également la réorientation de la politique départementale de l'habitat par l'austérité croissante que connaissent les budgets des départements :

> *« Il est apparu paradoxal [d'aider les organismes HLM] financièrement alors qu'ils avaient moins de difficultés que le département lui-même.*
>
> *Et je peux vous attester que cette politique m'a été recommandée par le directeur général des services de l'époque qui était un ancien de la DDE [actuellement DDT] et qui n'était pas soupçonné d'avoir des pensées idéologiques. On se disait « mais c'est complètement idiot on est en train de subventionner les organismes HLM qui sont plus riches que nous »*

Dans ce contexte, la réorientation des moyens disponibles s'effectue sur le parc privé et plus spécifiquement sur la requalification de l'habitat des centralités. Il s'agit à la fois d'améliorer l'offre de logement existante, par la réhabilitation comme la production neuve, mais aussi de diversifier l'offre de logements pour proposer des produits plus en phase avec les aspirations supposées des publics cibles. Les collectivités locales soutiennent le développement d'une offre pavillonnaire neuve dans les communes centres. La commune d'Alençon relance ainsi un projet avorté de lotissement pavillonnaire en périphérie du centre-ville. À Flers, un projet similaire de ZAC est initié dans les faubourgs. Il s'accompagne aussi d'une recherche de densification des quartiers en incitant les propriétaires qui souhaitent diviser les terrains à augmenter le nombre de logements produits sur les parcelles. Les communes promeuvent aussi la production de petit collectif dans les centres urbains.

Ces évolutions se retrouvent aussi dans les choix d'allocation des aides destinées aux quartiers d'habitat social. Avec l'achèvement des programmes nationaux de rénovation urbaine, les collectivités locales ont progressivement mis un terme aux aides directes aux opérations de construction, réhabilitation ou démolition de logements sociaux. Seules quelques aides spécifiques subsistent. Elles concernent des secteurs d'intervention prioritaires comme la réhabilitation de logements dans les bourgs ruraux pour le conseil départemental de l'Orne ou des formes d'habitat spécifiques comme l'accession sociale à la propriété (cf. Tableau 6-4). Cela n'empêche pas la négociation d'aides financières de l'intercommunalité ou des communes à des opérations ponctuelles. Parallèlement, les aides au parc privé sont maintenues ou renforcées avec le co-financement des programmes de

[297] Entretien avec un élu du conseil départemental de l'Orne depuis 1985, en charge de différentes commissions, le 4 avril 2019.

réhabilitation du parc privé de l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat et le développement d'aides à l'accession à la propriété pour les primo-accédants et les ménages à revenus modestes.

Tableau 6-4 : Évolution des aides à la pierre distribuées par les collectivités locales en 2018 – EPCI et Conseil départemental

	Aides financières	Evolutions récentes
Conseil départemental de l'Orne	Financements pour l'adaptation du logement à l'autonomie dans le cadre du PIG Financements pour la réhabilitation de logements dans le cadre du programme départemental de revitalisation des centres-bourgs	Arrêt du financement de l'offre neuve au 31.12.2015 puis arrêt des aides à la pierre pour le logement social en décembre 2017 (auparavant financement de la production neuve, la réhabilitation, la démolition, les opérations du PNRU).
Alençon		Subventions des déficits d'opérations neuves prévues dans le PLH 2008-2012
Flers	En cours de redéfinition – priorité donnée au parc privé d'après les entretiens menés	Aide pour la réhabilitation des logements les plus énergivores Aide à la production neuve sous condition de performance thermique
Argentan	Aides à l'accession sociale à la propriété (PSLA)	Arrêt des aides à la production/réhabilitation du parc social
L'Aigle		Aucune aide antérieure
Conseil départemental de Seine-Maritime	Prise de la délégation des aides à la pierre en 2019 : n'intervient plus au Havre	
Le Havre	Aides à la production neuve, réhabilitation, démolition Soutien à l'accession sociale à la propriété	Augmentation des aides au parc privé (et aides à l'ingénierie des communes)

Sources : PLH et PLUI divers, PSP Orne Habitat

Conclusion

Ces cinq terrains d'enquête permettent d'observer les stratégies d'acteurs dans les marchés immobiliers marqués par des processus de décroissance urbaine. Ceux-ci donnent à voir des processus de déclin différenciés par leur temporalité, leur ampleur mais aussi les ressources dont disposent les collectivités locales pour mettre en œuvre des politiques locales du logement, notamment lorsqu'elles sont en rupture avec les objectifs ou moyens des politiques nationales. Néanmoins, dans ces cinq terrains d'enquête, le logement social a constitué un instrument structurant des politiques urbaines passées. Il est également mobilisé pour servir les objectifs contemporains des politiques urbaines, tournées vers l'attraction de populations nouvelles mais aussi le maintien des populations déjà présentes.

Il s'agit maintenant d'observer comment le processus de décroissance urbaine et les évolutions propres au secteur HLM redéfinissent les stratégies des organismes HLM (chapitres 7, 8) et, ce faisant, la participation du logement social et ses opérateurs aux politiques urbaines contemporaines (chapitre 9).

Chapitre 7. Le logement social, segment d'un marché détendu

Pour moi la tension, je ne sais pas ce que c'est. Je suis provocateur mais chacun met des choses différentes derrière. (…) En vertu du [Code l'habitat et de la Construction], on dit qu'il y a un classement des communes qui est établi pour l'application de certaines aides. Ce sont des aides fiscales dans les communes où il y a le plus grand déficit entre l'offre et la demande. C'est une première définition. Après on s'aperçoit que « tension » chacun y met des définitions différentes. Là aussi, je crois qu'il y a à éclaircir ce qu'on utilise comme terme et ce qu'il y a derrière ce terme au niveau conceptuel. Je dis ça parce que nous, quand on a révisé le zonage ABC qui est souvent qualifié de « zonage de tension », la commande était la suivante : il devait y avoir un dispositif d'investissement locatif avec l'orientation de dire que ce dispositif devait être en mesure de favoriser la production de logements à loyer intermédiaire c'est-à-dire un niveau de loyer entre le parc social et le parc privé. Bon, à tort ou à raison, mais c'était une décision politique et nous, on s'est inscrit dans cette commande (**Responsable de l'actualisation du zonage ABC, DHUP, Ministère de la Cohésion des Territoires**[298]).

La notion de « territoire détendu » mobilisée par les fédérations HLM repose sur une définition de ces territoires par leur marché immobilier (cf. chapitre 4). Néanmoins, elle paraît insatisfaisante pour décrire le fonctionnement des marchés immobiliers des villes en décroissance et davantage encore pour analyser le positionnement du logement social dans ces marchés. Au-delà de l'image communément évoquée d'une situation de grand déséquilibre entre une suroffre durable de logements abordables et une demande sur un marché donné, elle fournit peu d'outils pour en mesurer l'ampleur. C'est d'ailleurs une des critiques récurrentes émise par les professionnels du logement social pour contester l'usage de la notion de détente pour qualifier ces territoires. Comme l'explique ce responsable de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), bien que les marchés détendus

[298] Adjoint à la cheffe des études économiques, DHUP, Ministère de la Cohésion des Territoires, entretien réalisé le 10 octobre 2016 avec Aurélie Delage.

s'affirment comme une catégorie d'action structurante des politiques du logement depuis les années 2000 (cf. chapitre 3; Gimat et Mondain, 2018), ils correspondent à des définitions plurielles de la tension. Dans le secteur HLM, la tension apparaît ainsi comme une notion labile, tributaire des objectifs poursuivis par les politiques du logement du moment. La catégorie actuelle des zones détendues est ainsi définie par défaut comme l'ensemble des territoires pour lesquels un soutien public à l'investissement locatif privé n'est pas prioritaire (cf. chapitre 2).

Les travaux sur la décroissance urbaine ne fournissent guère plus d'éléments d'analyse pour caractériser le fonctionnement du logement social dans ces marchés immobiliers (cf. chapitre 1). Ils décrivent les principales manifestations de la décroissance urbaine sur le marché immobilier que constituent la vacance résidentielle (Hollander *et al.*, 2009 ; Couch et Cocks, 2013 ; Rink et Wolff, 2015 ; Hollander et Hartt, 2019) et la baisse des prix immobiliers (Han, 2014 ; Manville et Kuhlmann, 2018 ; Power et Mumford, 1999) et se concentrent plutôt sur leurs conséquences sur la dégradation des quartiers et des logements (Greenberg *et al.*, 1990 ; Jacobs, 1992), la baisse des ressources fiscales (Donald *et al.*, 2014) ou le retrait des acteurs immobiliers privés (Bernt, 2009).

La déstabilisation des marchés immobiliers constitue pourtant l'une des manifestations centrales de la décroissance urbaine pour les organismes HLM. Ceux-ci mettent en avant l'augmentation du nombre de logements vacants, le décalage avec des réformes sectorielles qui privilégient le développement de la production neuve et la captation des mécanismes de rente pour financer leurs activités, la mise en concurrence avec le secteur locatif privé, etc. Le fonctionnement des marchés décroissants transforme ainsi les conditions d'exercice des organismes HLM et donne à voir de nouveaux enjeux de régulation pour l'action publique. Il ne s'agirait plus tellement d'assurer l'accès au foncier des organismes HLM mais plutôt d'assurer la répartition des ménages en quête de logements abordables entre l'ensemble des propriétaires immobiliers d'un marché.

C'est pourquoi je cherche à éclairer la redéfinition des conditions d'exercice des organismes HLM en contexte de décroissance urbaine par une analyse du fonctionnement des marchés immobiliers. Plus précisément, je m'intéresse aux phénomènes de concurrence, d'une part, entre organismes HLM, et d'autre part, vis-à-vis du secteur locatif privé. Puisque les marchés immobiliers constituent des constructions sociales, historiques et politiques, alors l'observation des acteurs, institutions et normes qui structurent ces marchés est essentielle pour comprendre leur fonctionnement. Cependant, en raison du manque de travaux sur les marchés immobiliers décroissants, une analyse préalable du marché centrée sur les prix, les

volumes et les statuts d'occupation était nécessaire. Il s'agit d'établir une première description de ces marchés avant de discuter dans les chapitres suivants de la façon dont les stratégies d'acteurs participent à une redéfinition des règles du marché et de ses frontières (Bonneval et Pollard, 2017).

L'analyse du marché immobilier par les prix et les statuts d'occupation montre que le contexte de décroissance urbaine contribue à élargir considérablement l'offre de logements financièrement accessible aux ménages à revenus modestes. Ce faisant, ce processus bouscule la segmentation préétablie des marchés selon les prix et les statuts d'occupation. Les propriétaires du secteur privé et du secteur social sont en compétition pour loger ces ménages modestes. Ainsi, l'élargissement des possibilités résidentielles des ménages et accroissement de la concurrence entre propriétaires apparaissent alors comme les deux faces d'un même processus (1.). Les formes et l'intensité de cette concurrence varient toutefois selon les marchés enquêtés, ce qui met en évidence d'autres facteurs comme les réformes de la gestion de la demande ou la structure du parc de logements dans le renforcement de la compétition entre bailleurs (2.).

Cette enquête sur le fonctionnement des marchés immobiliers est issue d'un étonnement vis-à-vis de cette concurrence omniprésente dans les discours et pratiques des organismes HLM. Par conséquent, la démarche d'enquête a été très itérative. Elle combine des bases de données diverses, agrégeant selon les enjeux, des territoires ou des périodes différentes. Si ces données ne permettent pas de dresser un panorama précis des prix et volumes de l'offre de logement, elles permettent d'observer l'insertion du logement social dans le marché immobilier local et notamment le rapprochement des prix pratiqués par le parc locatif privé. De même, les concepts mobilisés dans l'analyse tiennent davantage du « *bricolage épistémologique* » (Scherrer, 2010) déjà évoqué que de l'affirmation de filiations théoriques.

1. Des marchés peu segmentés, une concurrence généralisée

Le fonctionnement du logement social dans les marchés immobiliers en contexte de décroissance est atypique par de nombreux aspects : diminution du nombre de demandeurs, hausse de la vacance, renforcement de la concurrence entre opérateurs, etc. Considérer les marchés immobiliers comme une juxtaposition de segments plus ou moins homogènes permet toutefois d'esquisser une hypothèse plus générale sur l'évolution de la place du logement social dans le marché immobilier : le processus de décroissance urbaine correspond à une désegmentation des marchés immobiliers qui redéfinit la place du logement social. Autrement dit, dans ces marchés décroissants, les échanges entre organismes HLM et ménages pour la location des logements sociaux sont de plus en plus dépendants des échanges en cours sur les autres segments de marchés.

La segmentation d'un marché correspond à son découpage théorique entre une série de catégories. En reprenant la notion telle qu'elle est entendue dans la théorie micro-économique, le segment peut être défini comme un ensemble de logements pour lesquels 1/les prix sont identiques lorsque les caractéristiques sont similaires, 2/les logements aux caractéristiques similaires ont des prix différents dans les autres marchés (Watkins, 2001). La notion de segment reste ainsi problématique en raison du flou sur les critères qui définissent la similarité des logements. Si une segmentation, c'est-à-dire la définition de catégories de logements, est nécessaire pour observer le marché, le choix des critères repose ainsi sur des choix théoriques ou méthodologiques qui cadrent l'analyse du marché (Driant, 1997 ; Boulay, 2011). La segmentation fournit toutefois un premier outil pour l'analyse du fonctionnement des marchés locaux de l'habitat. Elle permet aussi de proposer une première caractérisation de la concurrence sur les marchés immobiliers : concurrence et segmentation du marché constituent les deux faces d'un même processus. Pour un logement donné, la concurrence est forte avec les logements du même segment puisqu'ils partagent les mêmes caractéristiques. Ils peuvent potentiellement satisfaire la même demande. À l'inverse, la concurrence est faible avec les logements des autres segments qui ne correspondent pas à la même demande.

Selon cette approche, le logement locatif social constitue alors un sous-marché spécifique d'un marché segmenté selon les revenus des ménages[299]. Les missions assignées par l'État au

[299] Même si au sein du parc locatif social, l'offre de logements est aussi très segmentée selon les conditions de financement initiales, à l'origine de plafonds de loyers et de plafonds de ressources pour les ménages très différents.

secteur locatif social visent expressément à *« corriger les écarts entre les prix du marché et la solvabilité du plus grand nombre* » (Driant, 2015a, p. 57) par la mise sur le marché d'une offre de logements décents aux prix inférieurs à ceux du secteur privés et réservés à certains ménages selon des critères de revenus. Les ménages aux plus faibles revenus logent aussi dans d'autres segments du marché, à l'exemple du parc locatif privé ancien (Driant et Rieg, 2004). Néanmoins, le parc social demeure spécialisé dans le logement des ménages à faibles revenus ou revenus modestes. Cette spécialisation s'incarne à travers un ensemble de règles sur les conditions de fourniture et d'occupation du logement qui participent à la segmentation du marché du logement. En France, « *ces obligations prennent en particulier la forme d'une impossibilité de louer certains logements à des ménages dont les revenus sont supérieurs à un plafond prédéfini et d'une réglementation du loyer de ces logements* » (Gimat, 2017, p. 13).

Cette spécialisation dans le logement des ménages à faibles revenus repose ainsi sur une différence forte de l'effort financier consenti par un ménage pour se loger dans le parc social par rapport aux autres logements du marché. Néanmoins, dans les marchés immobiliers décroissants ces écarts de prix et de conditions d'accès tendent à se réduire (1.1.), contribuant à élargir les possibilités résidentielles des ménages à revenus modestes (1.2.).

1.1. Les conditions réunies d'une désegmentation du logement social

L'observation des terrains d'enquête met en évidence une série de conditions qui constituent autant de facteurs propices à la désegmentation des marchés immobiliers. Il s'agit à la fois de conditions propres au fonctionnement du secteur HLM et de ses évolutions contemporaines (1.1.1.) mais aussi de fonctionnement du marché immobilier privé en contexte de décroissance urbaine (1.1.2.).

1.1.1. Un contre-exemple de « résidualisation » du logement social ?

La tendance à la segmentation des statuts d'occupation par les revenus a été décrite par de nombreux travaux sur les évolutions du logement social à l'issue des Trente Glorieuses. (Harloe, 1995 ; Priemus et Dieleman, 2002 ; Ghekière, 2008 ; Lévy-Vroelant et Tutin, 2010). Ils ont mis en évidence une spécialisation du parc social dans le logement des ménages à faibles revenus. Cette tendance participerait selon certains auteurs d'une « résidualisation », c'est-à-dire d'une convergence des modèles nationaux de logement social vers une fonction résiduelle du parc social sur le marché immobilier. Dans ce modèle, les logements sociaux sont produits en petit nombre et réservés aux plus pauvres et aux exclus

du marché immobilier. L'hypothèse d'une « résidualisation » du parc social demeure controversée, notamment pour le cas français (cf. chapitre 1). Néanmoins, en interrogeant les fonctions du logement social et son rapport au marché privé, ces travaux mettent en évidence une série de facteurs propices à une plus ou moins grande segmentation du logement social. J'interprète ainsi les trois critères de la typologie des modèles nationaux de logement social au sein de l'Union européenne établie par L. Gekhière (2008) comme autant de facteurs de la constitution du logement social comme un sous-marché spécialisé dans le logement des ménages aux plus faibles revenus[300]. Il s'agit d'abord de « *la référence à la demande sociale* »[301] c'est-à-dire les caractéristiques socio-économiques des ménages auxquels est destiné le parc social. Les règles d'éligibilité au parc social font la demande en logement social. Elles s'expriment fréquemment par des conditions de ressources et des priorités d'attribution qui restreignent l'accès du parc social aux ménages les plus pauvres et exclus du marché privé, ou à l'inverse élargissent l'accès à l'ensemble de la population. Un second facteur de segmentation correspond à « *l'ambition de contribuer à réguler le segment privé du marché* »[302] assignée au logement social. La puissance publique peut mobiliser le parc social pour abaisser les prix en vigueur dans le parc privé avec la constitution d'une offre permanente de logements abordables. Cette capacité de régulation dépend ainsi de la part du logement social parmi les logements du marché immobilier local, des prix exercés et de leur écart vis-à-vis de ceux pratiqués dans le parc privé. « *L'existence de zones de frictions entre logement social et le parc privé* »[303] constitue un troisième facteur de segmentation. Elles s'observent sur les marchés où le parc social est le moins segmenté. L. Gekhière conçoit ce critère dans une approche juridique du logement social. En effet, le logement social est reconnu par l'UE comme un service d'intérêt économique général qui justifie certaines exceptions aux règles de concurrence. En contrepartie, le logement social doit satisfaire à un certain nombre d'obligations pour attester à la fois qu'il relève bien de l'intérêt général et de l'absence de concurrence déloyale vis-à-vis du parc privé. On peut néanmoins interpréter ce facteur comme la mesure des effets des variations internes aux autres segments du marché sur le parc social. La tendance à la hausse générale des prix de l'immobilier dans les années 2000 a, par exemple, restreint les flux de population entre le parc locatif social et les autres segments du marché immobilier dans les agglomérations ayant connu les plus fortes

---

[300] D'autres travaux comparatifs auraient pu être mobilisés mais la typologie de L. Ghékière fournit une synthèse parmi les plus récentes des travaux sur les missions assignées par l'Etat au logement social et son rapport au marché immobilier privé. Pour des travaux plus anciens, voir aussi : Harloe, 1995 ; Kemeny, 2005.
[301] L. Gekhière, 2008, *op. cit.*, p. 23.
[302] Ibid., p. 23.
[303] Ibid., p. 23.

augmentations. La hausse des prix contribue à un blocage sélectif des mobilités résidentielles notamment des locataires pour lesquels les possibilités d'accès à la propriété se réduisent. La diminution du taux de rotation au sein du parc social illustre ce blocage. Si 12,5% des logements locatifs sociaux changeaient de locataires chaque année en 1998, ce taux n'est plus que de 9,8% en 2017 (Driant, 2019). Ces différents facteurs sont fortement tributaires des choix du passé. Ils s'inscrivent dans les possibilités issues des politiques publiques passées qui ont contribué à façonner l'offre, la demande et les conditions d'échange sur le marché du logement.

Avec cette grille de lecture, les marchés immobiliers des terrains d'enquête apparaissent comme des marchés où le parc social est faiblement segmenté selon les revenus. La spécialisation dans le logement des ménages les plus modestes, mise en évidence au chapitre 5, ne s'expliquerait donc pas par la segmentation du marché.

Dans les marchés des terrains d'enquête, l'offre et la demande potentielle de logements sociaux sont importantes. Le parc de logements sociaux a constitué l'un des principaux instruments de la croissance résidentielle d'après-guerre au service de la reconstruction et de leur rapide croissance démographique (cf. chapitre 6). En 2015, les logements sociaux représentent de 17% (L'Aigle) à 26% (Argentan, le Havre) des résidences principales des agglomérations (cf. Tableau 7-1). De même, de nombreux ménages peuvent se loger dans le parc social : plus d'un ménage sur deux sont éligibles au logement social classique de type PLUS. La situation est ainsi similaire à la moyenne française avec 57% des ménages français ayant des ressources inférieures au plafond PLUS.

Tableau 7-1 : Une offre importante pour une demande potentielle importante : part des logements sociaux et des ménages éligibles dans l'aire urbaine

	% des logements locatifs HLM parmi les résidences principales	% des ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds d'entrée	
		PLAi	PLUS
Le Havre	26%	27%	54,5%
Alençon	18%	27%	57,5%
Flers	13%	27%	62%
Argentan	26%	30%	61%
L'Aigle	17%	30%	61,5%
France métropolitaine		28%*	57%*

Sources : Filocom, 2015 ; Insee, 2016

* Les informations issues de Filocom ne sont pas disponibles pour l'année 2015 à l'échelle de la France entière (le SOeS en charge de l'enquête Filocom ne diffuse plus les données nationales depuis 2013). Le millésime 2013 permet tout de même d'esquisser une comparaison.

Cependant, et à la différence de nombreux marchés immobiliers, les demandes en logement social sont globalement satisfaites. Dans les cinq terrains d'enquête, l'indicateur de « pression de la demande »[304] témoigne de demandes plutôt peu nombreuses et/ou rapidement satisfaites. En 2017, la tension locative oscille entre 1,2 (L'Aigle, Argentan) et 2,8 pour la CODAH soit des ratios très inférieurs à la moyenne nationale de 3,8 demandes de logement pour un logement attribué (cf. Tableau 7-2). Ces villes font ainsi partie des communes exemptées de l'obligation d'atteindre 20 ou 25% de logements sociaux parmi les résidences principales, à l'instar d'un millier d'autres communes.

[304] Soit le nombre de demandes en attente rapporté au nombre de logements attribués dans l'année (hors demandes de mutation).

Tableau 7-2 : Pression de la demande et part des demandes de mutation en 2017

	Pression de la demande (hors mutations)	% des demandes de mutation
CODAH	2,3	47%
CU d'Alençon	1,3	46%
Flers Agglo	1,4	45%
Argentan Intercom	1,0	52%
CC des Pays de L'Aigle	1,0	47%
France métropolitaine	3,8	33%
Seuil d'exception SRU pour les EPCI ou unités urbaines de plus 50 000 habitants	4	-
Seuil d'exception SRU pour les unités urbaines de plus de 30 000 habitants non comprises précédemment	2	-

Sources : SNE, 2018 ; art. L.302-5 du CCH

L'absence de pression de la demande correspond à la fois à l'existence d'un parc de logements social important mais aussi à un nombre de nouveaux entrants dans le parc social en stagnation ou diminution. En effet, une part croissante des demandes émane des locataires du parc social à la recherche d'un autre logement social. S'il s'agit d'une tendance nationale résultant aussi de la paupérisation du peuplement du parc social depuis les années 1980 (Lévy-Vroelant et Tutin, 2010), la part des demandes de mutation est particulièrement élevée dans les terrains d'enquête. Une demande sur deux émane d'un ménage logé dans le parc social (cf. Tableau 7-2). La hausse des demandes de mutation participe au maintien du nombre de demandes au sein de la communauté d'agglomération havraise (cf. Tableau 7-3). Néanmoins, le nombre de demandes supplémentaires, c'est-à-dire celles déposées par des ménages non locataires du parc social, diminue depuis une décennie. La demande se recentre ainsi vers l'amélioration des conditions de logement des ménages locataires du parc social.

Même si les données historiques font défaut pour les villes ornaises, les acteurs locaux mettent en avant un même processus : stagnation de la demande et hausse des demandes de mutation. L'ancien directeur de l'association régionale HLM Haute-Normandie, explique ainsi que les études sur les besoins en logement menées conjointement avec la DREAL

mettent en évidence que « *depuis les années 1990 l'ensemble des ménages [non logés dans le parc social] se voient rapidement attribuer un logement social* »[305].

Tableau 7-3 : Stagnation du nombre de demandes en logement social – CODAH

		2008	2014	2017
Nombre de demandes de logement en cours		9 549	9 174	10 782
Demandes faites par des ménages n'occupant pas un logement social	%	81%	60%	52%
	nb	7 735	5 504	5 175

Sources : CODAH 2008, 2016 ; SNE 2018

1.1.2. Les indices d'une dévalorisation générale des marchés immobiliers : vacance et baisse des prix

La désegmentation des marchés, observable au sein du secteur HLM, se retrouve aussi dans le fonctionnement général du marché immobilier. Deux facteurs fréquemment mis en avant dans les travaux sur la décroissance urbaine sont identifiables dans les terrains d'enquête : l'augmentation de la vacance résidentielle et la baisse ou stagnation des valeurs immobilières.

Une vacance résidentielle élevée

Si l'augmentation du parc de logements vacants est une tendance nationale[306], les cinq terrains d'enquête connaissent des taux de vacance particulièrement élevés. En moyenne, le nombre de logements vacants a augmenté de 44% (Flers) à 84% (le Havre) en dix ans (cf. Figure 7-1). Les taux de vacance sont systématiquement supérieurs à la vacance moyenne des aires urbaines peuplées d'un nombre d'habitants similaire, oscillant entre 11% des résidences principales (L'Aigle) et 8,6% (le Havre).

De plus, la vacance de logements concerne l'ensemble des statuts d'occupation. Selon les terrains d'enquête, le parc locatif social peut y être sur-représenté (Flers, Argentan, L'Aigle)

[305] S. Courtin, directeur de l'AR HLM Haute-Normandie, entretien réalisé le 21 septembre 2018.
[306] Insee, 2018, « 374 000 logements supplémentaires chaque année entre 2010 et 2015 » *Insee Première* n°1700, p.1

ou sous-représenté (Le Havre et Alençon) (cf. Figure 7-2). On retrouve ainsi une diversité des formes prises par la vacance (Miot *et al.*, 2021). Au Havre, la vacance concerne à la fois le centre ancien, constitué principalement d'habitat privé, et les plateaux où l'habitat social prédomine. À Alençon, la vacance concerne plutôt le parc ancien privé du centre-ville et des faubourgs tandis qu'elle a diminué dans les quartiers d'habitat social de Perseigne et Courteille à l'issue des programmes de renouvellement urbain (Lledo, 2019, p. 57). A l'inverse, à Flers, L'Aigle et Argentan, le parc social est surreprésenté parmi les logements vacants. La vacance concerne surtout les quartiers composés quasi exclusivement de logements sociaux.

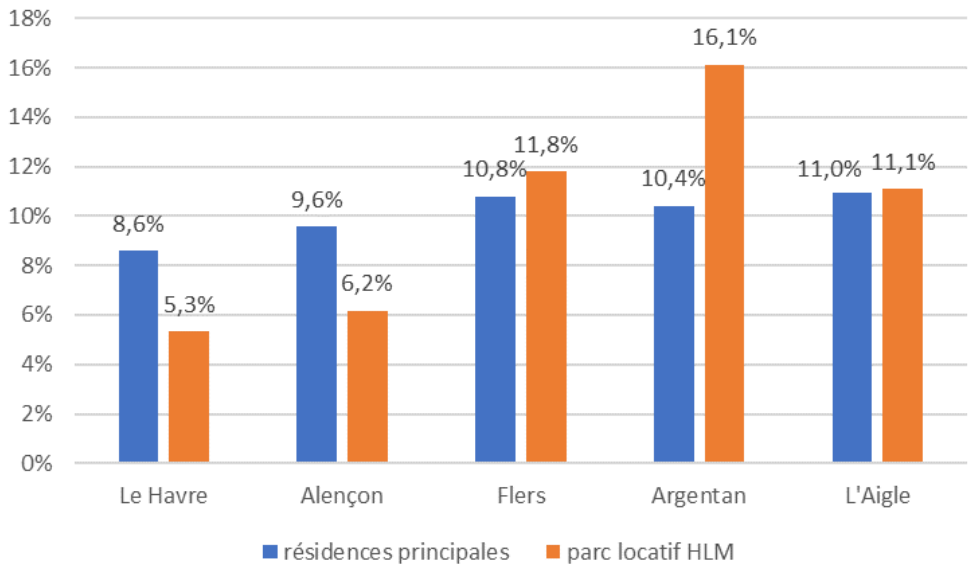
Figure 7-1 : Comparaison du taux de vacance résidentielle en 2017

	Havre	**Alençon**	**Flers**	**Argentan**	**L'Aigle**
Taux de vacance 2017	8,6%	9,6%	10,8%	10,4%	11,0%
Taux de vacance des aires urbaines de population similaire selon l'Insee	8,0%	8,8%	8,5%	10,0%	8,9%
Taux de vacance commune-centre	10,7%	11,6%	12,8%	11,2%	13,6%
Evolution 2007-2017 – aire urbaine	+84%	+ 62%	+ 44%	+ 54%	+ 78%
Evolution 2007-2017 – commune- centre	+ 86%	+ 57%	+ 14%	+ 60%	+ 75%

Les villes enquêtées sont comparées aux villes relevant d'une même catégorie pour l'Insee au regard du nombre d'habitants (classement en « tranche d'aire urbaine » de l'Insee).

Source : Insee, 2021

Figure 7-2 : Taux de vacance en 2016



Sources : Insee, 2016 ; FOPH 2017 ; traitement réalisé par l'auteure, 2021

Stagnation des prix de vente et loyers du parc privé

Bien que les niveaux de prix et loyers soient très variables entre le Havre et les villes ornaises, tous ces marchés sont marqués une stagnation des valeurs immobilières depuis une dizaine d'années. En comparaison des villes situées à proximité ou bien d'autres agglomérations dotées d'un nombre d'habitants similaire, les loyers et les prix de vente des logements dans les cinq terrains d'enquête paraissent modestes. La Figure 7-3 montre ainsi qu'au Havre les prix de vente dans l'ancien sont très inférieurs à ceux des agglomérations métropolitaines (Rennes, Strasbourg) ou peuplées d'un nombre similaire d'habitants (Tours, Avignon). De même, les prix de vente des appartements ornais sont inférieurs à ceux en vigueur dans d'autres villes de taille similaire (Redon, Lunel, Cahors). Ces prix sont également faibles au regard de ceux pratiqués sur les marchés immobiliers voisins, comme en témoignent des valeurs très inférieures aux prix et loyers médians régionaux.

Figure 7-3 : Comparaison des valeurs immobilières des pôles urbains et commune centre (€/m²)

	Prix médian d'acquisition d'un appartement – pôle urbain	Loyer de marché médian – commune centre
Havre	**1 810 €**	**11,8 €**
Rennes	2 850 €	12,8 €
Strasbourg	2 570 €	12,5 €
Tours	2 150 €	12,3 €
Avignon	1 880 €	11,7 €
Alençon	**920 €**	**9,4 €**
Flers	**850 €**	**7,1 €**
Argentan	**1 160 €**	**7,8 €**
L'Aigle	**-**	**-**
Redon	1 480 €	9,3 €
Lunel	1 760 €	10,5 €
Cahors	1 200 €	8,2 €
Région Ile-de-France	5 490 €	19,6 €
Région Normandie	2 180 €	Haute-Normandie : 10,9 € Basse-Normandie : 11,0 €

Les données disponibles ne permettant pas de conserver le périmètre de l'aire urbaine, j'ai donc choisi le pôle de l'aire urbaine pour les prix de vente afin de conserver un périmètre plus proche du fonctionnement d'un marché immobilier que celui de l'intercommunalité. Pour les loyers, c'est le périmètre de la commune-centre qui est retenu puisque plus de 80% du parc locatif des aires urbaines étudiées s'y trouve. Les transactions sont trop peu nombreuses à L'Aigle pour disposer de valeurs synthétiques des prix et loyers.

Sources : Perval 2019-2020, Clameur 2019, RPLS 2017, Insee 2017

Les loyers pratiqués sont aussi très inférieurs à ceux pratiqués dans d'autres villes similaires, à l'exception du Havre (cf. Figure 7-3). Les loyers du parc privé havrais (loyer médian de 11,8€/m²) demeurent faibles par rapport aux autres villes de l'échantillon mais tout de même supérieurs à la médiane régionale (11,0 €/m²). Les acteurs locaux expliquent ce décalage par les résistances des propriétaires à diminuer les loyers de l'offre récente : « *dans ce contexte, et faute d'ajuster leurs prix, les logements neufs ou récents, trouvent difficilement*

preneur »[307]. Plutôt qu'un ajustement des loyers, il s'ensuit un allongement des délais de relocation, et une renégociation à la baisse des loyers à leur remise en location.

La faiblesse des prix et des loyers s'inscrit dans une tendance de plus long terme à la dévalorisation des valeurs immobilières. Les terrains d'enquête ont connu la même dynamique qu'au niveau national : une forte hausse des prix tout au long des années 2000 avec des prix qui stagnent depuis la crise immobilière de 2008/2009. Les économistes A. Bouteille et B. Villemade (2019) montrent que cette tendance à la stagnation est commune à de très nombreuses villes françaises indépendamment de leur contexte démographique ou économique. En province, et plus encore dans les agglomérations de moins de 10 000 habitants, les prix de vente des appartements anciens n'ont pas augmenté depuis les années 2010 et les transactions s'effectuent en moyenne à des prix inférieurs à ceux d'avant la crise de 2008. La reprise à la hausse des prix serait très sélective et centrée sur certaines aires métropolitaines, la région Ile-de-France ou certains littoraux. Les économistes G. Emont et S. Dumont (2015), montrent, à partir d'un travail sur les marchés immobiliers des grandes aires urbaines françaises, néanmoins que les dynamiques de stagnation des prix depuis la crise immobilière de 2008 sont caractéristiques des villes en déclin ou en faible croissance démographique « *parfois animées de soubresauts liés à une industrie déclinante* » (Emont *et al.*, 2015, p. 72)[308]. Ces villes demeurent à l'écart des dynamiques de valorisation immobilière. De la même manière, leurs loyers augmentent à un rythme beaucoup plus faible que dans les autres aires urbaines.

La ville du Havre s'inscrit dans cette trajectoire de dévalorisation/stagnation des valeurs immobilières. La valeur des logements a diminué au début des années 2010 et stagne depuis. En 2017, les prix de ventes restent inférieurs à ceux d'avant la crise immobilière : - 8% pour les maisons entre 2008 et 2017 et - 20% pour les appartements à la même période[309]. Le montant des loyers dans le parc privé stagne également depuis la fin des années 2000[310]. Dans le parc existant, les loyers tendent également à être loués à des montants plus faibles aux nouveaux locataires[311].

---

[307] CODAH, 2016, *Programme local de l'habitat 2016-2021*, p. 21.

[308] Il s'agit de la catégorie « déclinante » de la typologie en cinq catégories des aires urbaines selon leurs caractéristiques démographiques, économiques et immobiliers (avec les « leaders », les « solaires », les « régionales » et les « dynamiques »).

[309] AURH, 2018, *Le marché du logement ancien*, 12 p. – les variations sont calculées à partir des prix médians des maisons et appartements.

[310] CLAMEUR, 2019.

[311] Ibid.

À l'échelle du département de l'Orne, les dynamiques sont similaires avec une stagnation des prix de vente après la baisse liée à la crise immobilière de 2008. La chambre départementale des notaires constate ainsi la constance de l'indice de prix des maisons anciennes, similaire en 2017 à celui de 2009[312]. Les tendances des loyers sont à la hausse, révélant surtout des travaux d'amélioration du parc. À qualité constante, les loyers sont plus faibles à la relocation, d'environ 2%[313]. L'année 2020 amorce peut-être toutefois un infléchissement de ces tendances, en répercussion de l'épidémie de Covid-19. D'après l'association des notaires de France, le nombre de ventes aurait augmenté de plus de 20% dans les villes d'Argentan, Flers et Alençon en 2020[314].

1.2. L'élargissement des possibilités résidentielles des ménages

Ainsi, des facteurs relatifs au fonctionnement du logement social dans ces marchés et à la dévalorisation générale de l'immobilier participent à l'extension des possibilités résidentielles des ménages aux revenus modestes dans les centres urbains. Ces ménages ont davantage de possibilités de se loger en dehors du parc social que dans d'autres marchés aux prix immobiliers plus élevés pour lesquels le déménagement en périphérie, le mal-logement ou l'augmentation forte des dépenses de logement, sont souvent nécessaires au changement de statut d'occupation (Driant, 2019). S'il s'agit, sur le plan théorique, d'une conséquence attendue du fonctionnement de ces marchés, il s'agit maintenant de mesurer l'ampleur de cette désegmentation dans les terrains d'enquête. Autrement dit, dans quelle mesure les ménages à revenus modestes se logent ailleurs que dans le parc locatif social ?

Une reconstitution des possibilités résidentielles de quatre profils de ménages éligibles au parc social permet de vérifier l'existence de possibilités résidentielles élargies pour les ménages à revenus modestes. Néanmoins, elle montre aussi que, même dans les marchés les plus dévalorisés, à l'exemple de Flers, les ménages à très faibles revenus restent tributaires du parc locatif HLM pour se loger dans des conditions décentes.

---

[312] Notaires de France, 2020, *Conjoncture immobilière départementale – Orne*, p.5.
[313] CLAMEUR, 2019.
[314] Notaires de France, ANCT, 2021, *Baromètre de l'immobilier des villes moyennes*, p. 6.

1.2.1. Comparer les marchés immobiliers : une approche par l'accessibilité financière

Afin d'observer la segmentation des marchés immobiliers pour les ménages à revenus modestes, les possibilités résidentielles de quatre profils de ménages emblématiques des locataires du parc social sont comparées au Havre, Alençon et Flers[315]. Un quatrième marché fournit une comparaison externe : la métropole rennaise. Elle présente une situation intermédiaire en termes de marché du logement. Bien que les prix du marché soient beaucoup plus élevés que dans les marchés ornais et havrais, ils demeurent modérés par rapport à l'ensemble des marchés métropolitains[316]. Le parc social est développé et permet de satisfaire, sur le plan quantitatif, l'ensemble des demandes de logements exprimées[317].

Quatre profils fictifs de ménages éligibles au logement social sont établis pour comparer les possibilités résidentielles dans ces marchés, à revenus et composition familiale similaires. Trois profils correspondent à des ménages à revenus modestes. Ils sont dénommés selon la composition du ménage : « jeune actif », « famille monoparentale » et « couple avec enfants ». Le premier profil « jeune actif », correspond à une personne seule avec un revenu mensuel de 1 500€. Le deuxième profil « famille monoparentale », correspond à un adulte avec un enfant, rémunéré au SMIC soit un revenu mensuel de 1 200€. Le troisième profil « couple avec enfants », se compose d'un couple et de deux enfants. Le ménage dispose d'un revenu mensuel de 3 250€. Le quatrième et dernier profil, « retraité », correspond davantage aux ménages dont les très faibles revenus ou la situation de précarité ferment l'accès aux logements décents du parc privé. Il s'agit d'une personne seule retraitée percevant l'allocation de solidarité aux personnes âgées, soit une pension mensuelle de 900€ (cf. Tableau 7-4). Ce dernier profil est l'un des plus représentatifs des ménages en demande d'un logement social dans les terrains d'enquête. Ainsi 33% des ménages demandeurs d'un logement social dans l'agglomération havraise (CODAH) en 2018 ont des revenus mensuels inférieurs à 1000€. Ils représentent jusqu'à 37% des ménages demandeurs dans l'agglomération flérienne (CA Flers Agglo)[318].

---

[315] Le trop petit nombre d'informations ne permet pas d'inclure Argentan et L'Aigle dans la comparaison.
[316] Fédération nationale des agences d'urbanisme, 2017, *Métroscope*, p. 36.
[317] Ibid., p. 37.
[318] SNE, 2018.

Tableau 7-4 : Quatre profils fictifs de ménages éligibles au parc social

	Composition familiale	Revenu mensuel net
Jeune actif	1 adulte	1 500 €
Famille monoparentale	1 adulte et 1 enfant	1 200 €
Couple avec enfants	2 adultes et 2 enfants	3 250 €
Retraité	1 adulte	900 €

Sources : Insee, Filosofi, 2018

Pour chacun de ces ménages, l'effort financier maximal pour se loger est fixé à 30% de leur revenu mensuel. Ce seuil est ensuite confronté aux prix en vigueur pour acquérir un logement et aux loyers de marché pratiqués dans les pôles urbains du Havre, d'Alençon, Flers et du pôle de la métropole rennaise. Ces données sont issues pour le parc social du RPLS, pour le parc locatif privé de la plateforme leboncoin (cf. Encadré 7-1). La base Perval qui rassemble les informations sur les ventes de logement collectées par les notaires permet de connaître les prix des ventes de logements existants. Les ventes de logements neufs ne sont pas prises en compte compte-tenu du trop petit nombre de transactions enregistrées sur les marchés ornais. Selon le nombre de pièces et la forme d'habitat (individuel ou collective), des segments sont constitués afin de regrouper des logements aux caractéristiques similaires. Pour chacun de ces segments, les aides personnalisées au logement sont estimées selon les ménages et déduites du loyer. Une présentation plus précise des données utilisées et de la méthode est disponible en Annexe 4.

La distribution des prix au sein de chaque sous-marché est résumée par trois indicateurs : le 1er quartile, la médiane et le 3ème quartile. Le choix de ces trois indicateurs vise à tenir compte de la qualité des logements (éléments de confort, performance thermique, etc.) dans la comparaison. Plus un ménage a accès à l'ensemble des logements d'un segment, plus on considère qu'il a accès aussi aux logements de meilleure qualité du segment.

Cette segmentation du marché immobilier n'épuise toutefois pas la diversité des facteurs déterminants dans la constitution des prix du logement. Elle ne rend pas tout à fait compte non plus de la totalité des efforts financiers des ménages puisque les charges liées à l'occupation du logement ne sont pas prises en considération. Ces deux écueils, résultat des données disponibles et de la nécessité d'obtenir des informations comparables, ne permettent pas d'établir l'ensemble des coûts supportés par un ménage pour se loger. Néanmoins, cette

segmentation permet de comparer entre eux les marchés des quatre villes (Rennes, Le Havre, Alençon et Flers).

Encadré 7-1 : le site leboncoin, source de données sur les loyers de marché

En France, l'insuffisante connaissance des loyers est une difficulté ancienne des statistiques publiques (Chappert et Friggit, 2014 ; Casanova *et al.*, 2017 ; Ayouba *et al.*, 2019). La création d'un réseau d'observatoires de loyers en 2013 et plus récemment l'impulsion de l'État d'un partenariat avec les principales plateformes privées de référencement de loyers visent à combler ces manques d'informations. La connaissance demeure néanmoins parcellaire surtout pour les marchés immobiliers des villes petites et moyennes. Ceux-ci tendent en effet à être exclus des dispositifs d'observation nationaux publics dont la fiabilisation repose sur la collecte d'un grand nombre de références. Parmi le réseau des observatoires locaux des loyers, l'observatoire des loyers de la communauté urbaine d'Alençon fait ainsi figure d'exception. Sa création est justifiée par l'ANIL comme une expérimentation nécessaire à la meilleure connaissance des marchés locatifs des plus petites villes. Les sources privées se concentrent également sur les territoires les plus densément peuplés, avec un accès onéreux et parfois complexe.

Ces difficultés méthodologiques m'ont incitée à mobiliser une autre source de données : les annonces immobilières en ligne. Parmi les différentes plateformes possibles, leboncoin m'a paru la source la plus pertinente. Il s'agit d'un site internet détenu par l'entreprise suédoise Adevinta, spécialisée dans les petites annonces. Le site leboncoin propose un service de publication d'annonces en ligne gratuit pour les particuliers, afin de mettre en relation acquéreur et vendeur. Cette plateforme est la plus fréquemment citée par les acteurs rencontrés qu'il s'agisse des organismes HLM ou des référents locaux du réseau FNAIM (en complément de leur propre plateforme). C'est aussi la source privilégiée par la DREAL Haute-Normandie pour connaître les loyers du parc privé en raison de l'importance des annonces disponibles et de leur qualité par rapport à d'autres plateformes.

L'usage de ces données présente toutefois un risque de surestimation des loyers. Les annonces qui disparaissent le plus vite sont celles qui présentent le meilleur rapport qualité / prix. Elles sont louées peu de temps après avoir été mises en ligne. Ce sont les annonces de logements trop chers pour une qualité donnée et restant longtemps en ligne qui vont donc être sur-représentées quand on consulte ce site à un moment. Aussi j'ai cherché à mesurer la représentativité de ces données et à les comparer pour Alençon aux données produites par l'observatoire local des loyers. La méthode de collecte de données et les principaux redressements sont présentés en Annexe 5.

1.2.2. Des marchés peu segmentés pour les ménages à revenus modestes

Les quatre ménages type définis plus haut sont éligibles au logement social, de type PLAI ou PLUS, dans des marchés où le parc locatif social est important. Néanmoins, selon les marchés, leurs revenus leur donnent accès à une part plus ou moins importante de l'offre privée (cf. Figure 7-4).

Les trois profils de ménages à revenus modestes – « Jeune Actif », « Couple avec enfants », « Famille monoparentale » - peuvent se loger dans davantage de segments de marché à Flers, Alençon et même au Havre par comparaison avec la métropole rennaise. À Flers et Alençon, ces ménages ont accès à l'ensemble du marché des logements dotés d'un nombre de pièces correspondant à la composition du ménage. Leurs revenus leur permettent de se loger dans

plus de 50% ou 75% des logements disponibles. Le marché havrais reste davantage contraint pour les ménages à revenus modestes avec plusieurs segments qui leur restent peu ou pas accessibles. Seul le profil « Couple avec enfants » a accès à l'ensemble de l'offre privée sans être contraint d'habiter un logement trop petit. Les profils « Jeune Actif » et « Famille monoparentale » ont un accès au parc locatif privé plus contraint. Malgré les aides au logement qui solvabilisent fortement le profil « Famille monoparentale », ses revenus lui donnent accès à 50% à 75% des appartements trois pièces mais à moins de 50% des plus grands types de logement. De même, les revenus du profil « Jeune Actif » ne lui donnent accès qu'à moins de 50% des appartements de trois pièces et un accès marginal aux plus grands appartements.

De plus, ces trois profils de ménages aux revenus modestes ont des revenus davantage compatibles avec les prix de vente de l'immobilier ancien, introduisant également une concurrence entre locatif et accession dans le centre même des aires urbaines. Ainsi, à l'inverse de la métropole rennaise, dans les marchés havrais, alençonnais et flérien, les ménages ont la possibilité d'acheter des logements sans se restreindre à une suroccupation ou augmenter considérablement leurs dépenses de logement. L'offre disponible se limite néanmoins à l'habitat collectif au Havre, en cohérence également avec la rareté du parc individuel dans le pôle urbain.

Le profil « Retraité » aux revenus plus faibles demeure très contraint dans les marchés décroissants. À Flers et Alençon où les loyers sont les plus faibles, ce profil n'accède qu'à une part réduite du parc locatif appartements de trois pièces et n'a quasiment pas accès à l'habitat individuel. Au Havre, l'accès de ce profil au parc locatif privé n'est envisageable que pour les studios.

L'achat dans l'ancien est aussi plus ouvert à Flers et Alençon pour le profil « Retraité », avec des possibilités d'acquisition de plus de 50% des appartements trois pièces. L'obtention d'un crédit immobilier à rembourser en 20 ans pour une personne retraitée paraît cependant peu réaliste. Néanmoins, ceci montre que, selon les facilités d'accès au crédit, certains ménages parmi les demandeurs du parc social peuvent envisager l'acquisition d'appartements anciens, principalement toutefois de petits logements ou bien les logements les moins chers – 1er quartile ou 2ème quartile – des plus grands types. Au Havre, le profil « Retraité » ne peut envisager l'accession que pour les appartements d'une pièce.

Figure 7-4 : Comparaison des possibilités résidentielles de 4 ménages types

« Jeune actif » : revenu mensuel de 1500€

			Flers	Alençon	Le Havre	Rennes Métropole
Parc locatif privé - loyer	Appartement	1 pièce	75%	75%	75%	75%
		2 pièces	75%	75%	75%	50%
		3 pièces	75%	50%	25%	
		4 pièces et plus	25%	50%		
	Maison	3 pièces	75%	50%		25%
		4 pièces et plus				
Accession dans l'ancien - mensualité (hypothèse de 10% d'apport, emprunt sur 20 ans)	Appartement	1 pièce		75%	75%	25%
		2 pièces	75%	75%	75%	
		3 pièces	75%	75%	25%	
		4 pièces		75%	25%	
	Maison	3 pièces	75%	75%	25%	
		4 pièces	75%	25%		
		5 pièces	25%	25%		
		6 pièces et plus	25%			

« Famille monoparentale » : revenu mensuel de 1200€

			Flers	Alençon	Le Havre	Rennes Métropole
Parc locatif privé - loyer	Appartement	1 pièce	75%	75%	75%	75%
		2 pièces	75%	75%	75%	75%
		3 pièces	75%	75%	50%	50%
		4 pièces et plus	75%	75%	25%	
	Maison	3 pièces	75%	75%		25%
		4 pièces et plus		25%		
Accession dans l'ancien - mensualité (hypothèse de 10% d'apport, emprunt sur 20 ans)	Appartement	1 pièce		75%	75%	
		2 pièces	75%	75%	50%	
		3 pièces	75%	75%		
		4 pièces		50%		
	Maison	3 pièces	75%	50%		
		4 pièces	50%			
		5 pièces	25%			
		6 pièces et plus				

Par leurs revenus, les ménages ont accès à une partie du segment de marché

- Au moins 25% des logements
- Au moins 50% des logements
- Au moins 75% des logements
- Moins de 25% des logements
- Absence de données

Comparaison des possibilités résidentielles de 4 ménages types

« Couple avec enfants » : revenu mensuel de 3 250€

			Flers	Alençon	Le Havre	Rennes Métropole
Parc locatif privé - loyer	Appartement	3 pièces	75%	75%	75%	75%
		4 pièces et plus	75%	75%	75%	75%
	Maison	3 pièces	75%	75%		75%
		4 pièces et plus		75%		50%
Accession dans l'ancien - mensualité (hypothèse de 10% d'apport, emprunt sur 20 ans)	Appartement	3 pièces	75%	75%	75%	75%
		4 pièces		75%	75%	50%
	Maison	3 pièces	75%	75%	75%	50%
		4 pièces	75%	75%	50%	25%
		5 pièces	75%	75%	50%	
		6 pièces et plus	75%	75%	50%	

« Retraité » : pension mensuelle de 900€

			Flers	Alençon	Le Havre	Rennes Métropole
Parc locatif privé - loyer	Appartement	1 pièce	75%	75%	75%	50%
		2 pièces	75%	50%	25%	
		3 pièces	25%			
		4 pièces et plus				
	Maison	3 pièces	25%			
		4 pièces et plus				
Accession dans l'ancien - mensualité (hypothèse de 10% d'apport, emprunt sur 20 ans)	Appartement	1 pièce		75%	75%	
		2 pièces	75%	75%	25%	
		3 pièces	50%	50%		
		4 pièces		50%		
	Maison	3 pièces	50%			
		4 pièces	25%			
		5 pièces				
		6 pièces et plus				

Par leurs revenus, les ménages ont accès à une partie du segment de marché

- Au moins 25% des logements
- Au moins 50% des logements
- Au moins 75% des logements
- Moins de 25% des logements
- Absence de données

Sources : RPLS 2017, Perval 2019, leboncoin 2018, Observatoire des loyers 2018 ; traitements réalisés par l'auteure, 2021

La tendance à la baisse des prix de vente et des loyers dans le parc privé participe ainsi à la désegmentation des marchés selon les statuts d'occupation pour les ménages modestes. Dans les marchés havrais, alençonnais et flérien, les prix en vigueur permettent aux ménages modestes de se loger dans le parc privé comme social sans se résoudre à occuper des logements trop petits. Seuls les ménages à très faibles revenus, à l'exemple du profil *Retraité*, demeurent dépendants du parc social pour se loger, à l'exception du marché de Flers où les prix sont les moins élevés. Autrement formulé, la stagnation des valeurs immobilières et le faible nombre de ménages en attente d'un logement social permettent un fonctionnement de marché plus ouvert pour les ménages aux revenus modestes. Néanmoins, les ménages à très faibles revenus demeurent tributaires du parc locatif social pour se loger. Même les aides personnelles au logement, qui complètent la dépense logement consentie par ces ménages, ne suffisent pas pour donner accès à d'autres statuts d'occupation dans ces marchés.

2. Les effets du renforcement de la concurrence pour le secteur HLM

Du point de vue des organismes HLM, cette désegmentation correspond à un renforcement de la concurrence pour loger des ménages à revenus modestes. M. Gimat (2017) a montré comment dans les agglomérations aux prix immobiliers élevés, les organismes HLM entraient en concurrence pour accéder à un foncier rare et onéreux. En contexte de décroissance urbaine, les comportements concurrentiels ne s'amoindriraient pas en raison de la baisse des prix mais se reporteraient sur les opportunités de loger des ménages à revenus modestes. Certes, la compétition pour loger des locataires est inhérente aux stratégies d'attribution des organismes HLM mais elle concerne certains locataires au « bon profil » ou certains groupes d'immeubles (Sala Pala, 2006 ; Bourgeois, 2017). Il semble toutefois que le contexte de marché décroissant étende les comportements concurrentiels à un ensemble plus large de ménages à revenus modestes. C'est aussi le jeu des compétiteurs qui s'élargit à l'ensemble des bailleurs privés.

Deux aspects de cette dimension concurrentielle permettent de préciser davantage les contraintes qui pèsent sur les organismes HLM présents dans les terrains d'enquête. Tout d'abord, l'effacement des frontières de prix entre le locatif social et le locatif privé ne semble pas s'effectuer nécessairement au détriment de l'occupation du parc social. En effet, lorsque les loyers du parc social sont similaires à ceux du parc privé, les logements ne sont pas pour autant délaissés par les ménages (2.1.). Ensuite, d'autres mécanismes participent au renforcement de ces comportements concurrentiels (2.2.). D'une part, les réformes récentes des règles d'attribution des logements sociaux ont limité des pratiques qui instauraient des segmentations informelles au sein de l'offre de logements sociaux. D'autre part, l'inégale répartition du patrimoine obsolète entre bailleurs semble favoriser les pratiques concurrentielles. Ceux qui concentrent le patrimoine obsolète seraient ainsi les plus grands perdants de ces pratiques concurrentielles.

2.1. Le renforcement de la concurrence avec le locatif privé

Les équipes dirigeantes des organismes HLM rencontrées font de la concurrence avec le parc locatif privé l'une des caractéristiques du fonctionnement du marché immobilier de leurs villes. Cette concurrence est souvent présentée comme une difficulté supplémentaire à

l'exercice de leurs activités puisque ceux-ci cherchent à loger les mêmes ménages, comme l'explique une responsable d'agence locative dans l'Orne[319] :

> *« Des clients qui devraient être plutôt dans le parc social atterrissent plutôt dans le parc privé (…) Avant la crise [financière de 2008], c'étaient des concurrents indirects parce que nous n'étions pas sur la même cible de clientèle. On se rend aujourd'hui compte que nous sommes concurrencés de manière directe et féroce dans la mesure où un propriétaire privé, son loyer il peut l'adapter comme il veut. Sur le territoire, nous avons eu à faire face à des propriétaires qui disent à leurs futurs clients (…) : « Combien vous avez droit aux APL ? Allez voir la CAF, faites calculer vos droits aux APL et on reparle du loyer ». (…) Si le loyer est à 500€, le propriétaire va dire, je fais grâce des 100€, au moins je sais que l'État va prendre en charge 400€. Le client va être là. »*

Si la désegmentation des marchés accroit la concurrence entre les bailleurs sociaux et les bailleurs privés, la comparaison des logements sociaux et des logements privés aux loyers similaires montre toutefois que ce n'est pas nécessairement au désavantage du parc social. Autrement dit, et à l'exception notable du parc locatif social intermédiaire, les logements sociaux locatifs aux loyers les plus élevés ne sont pas pour autant désertés par les ménages.

2.1.1. Identifier le parc social en situation de concurrence avec le parc locatif privé

Le rapport Boquet-Helary du Commissariat général au développement durable propose un indicateur pour évaluer la concurrence entre parc locatif social et parc locatif privé. Il s'agit de l'écart entre le loyer moyen des logements HLM PLS, c'est-à-dire les logements sociaux aux loyers conventionnés les plus élevés qui ciblent les classes moyennes, et le loyer des logements privés. En dessous de 15-20%, les auteurs estiment que les prix du parc privé sont suffisamment proches de ceux du parc social pour que ces deux segments logent les mêmes ménages (Boquet *et al.*, 2016, p. 125). Parmi les villes marquées par une vacance résidentielle élevée comme Lens, Pau, Chalon-sur-Saône, Montauban, Avignon, Limoges et le Creusot, seules les villes du Creusot et de Chalon-sur-Saône connaissent des situations de concurrence entre parc locatif social et privé. L'application du même indicateur aux cinq terrains d'enquête (cf. Figure 7-5) met en évidence des situations de concurrence très fortes à Alençon

[319] Entretien avec un responsable de la gestion locative, Orne, le 4 juillet 2018.

et Argentan. L'écart est négatif ce qui signifie que les logements de type intermédiaire sont globalement plus chers que l'offre locative privée. L'Aigle paraît alors dans une situation intermédiaire avec des loyers privés supérieurs de 25% environ à ceux du parc social. À l'inverse, l'écart de loyer serait suffisamment important au Havre pour circonscrire la concurrence à quelques logements très peu nombreux du parc social.

Figure 7-5 : Comparaison des loyers HLM PLS et du secteur privé par aire urbaine

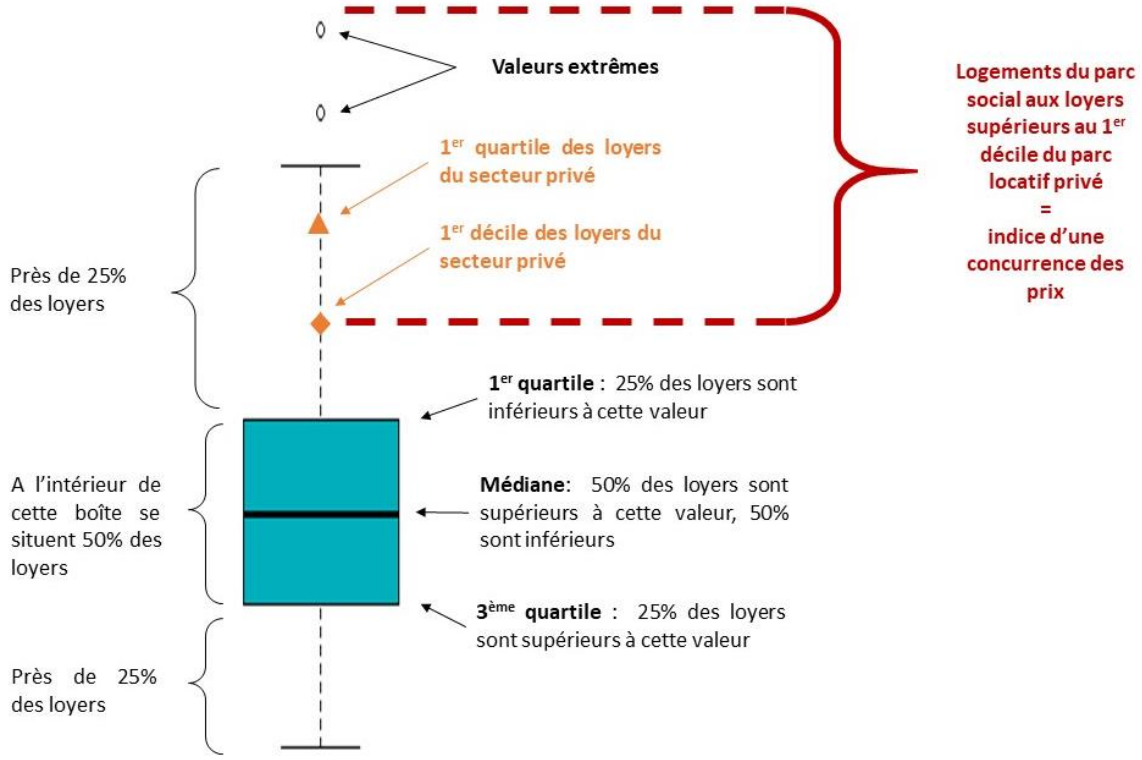
	Loyer moyen d'un logement HLM PLS	Loyer moyen d'un logement du secteur privé	Écart entre loyer HLM et secteur privé
Le Havre	7,3	10,7	47%
Alençon	8,9	8,7	-1,9%
Flers	-	7,5	-
Argentan	10,5	7,4	-29%
L'Aigle	6,4	7,9	24%

L'aire urbaine de Flers ne compte pas de logements de type PLS.

Sources : Le Bon Coin 2018-2019, RPLS 2017

Cette première analyse fournit toutefois peu d'éléments sur le parc social en situation de concurrence avec le parc privé. Afin de préciser les caractéristiques du parc social concerné, j'ai retenu une approche qui tient compte de la forme d'habitat (maison, appartement) et du nombre de pièces des logements. Cela permet de comparer des catégories de logements plus homogènes. J'ai d'abord identifié les niveaux de loyers à la relocation pratiqués dans le parc locatif. Ensuite, j'ai isolé les logements du parc social de même type (forme d'habitat, nombre de pièces) dont les loyers sont supérieurs au 1er décile des logements locatifs privés. La Figure 7-6 résume cette méthode à l'aide d'un diagramme de type « boîte à moustaches ». Un indicateur est ajouté pour comparer cette distribution à celle du parc locatif privé : le 1er décile des loyers du parc privé. 10% des logements du parc privé ont un loyer inférieur à cette valeur. Ce seuil est considéré comme l'indice possible d'une concurrence par les prix entre parc social et parc privé. Il permet d'identifier tous les logements du parc social dont les loyers sont supérieurs aux 10% des logements locatifs privés les moins chers.

Figure 7-6 : Distribution des loyers du parc social et indice d'une concurrence avec le parc locatif privé

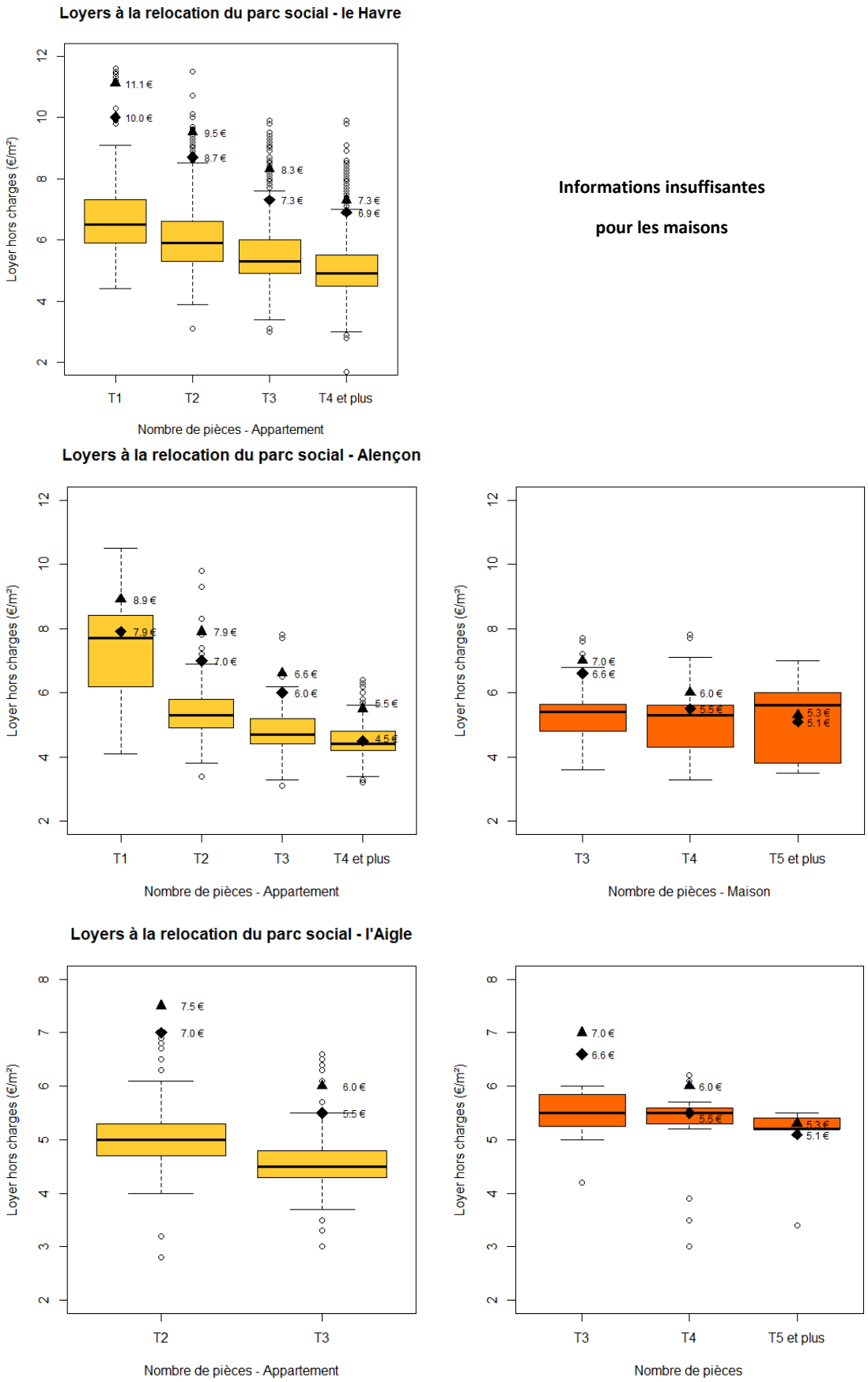


Source : Élaboration personnelle, 2021

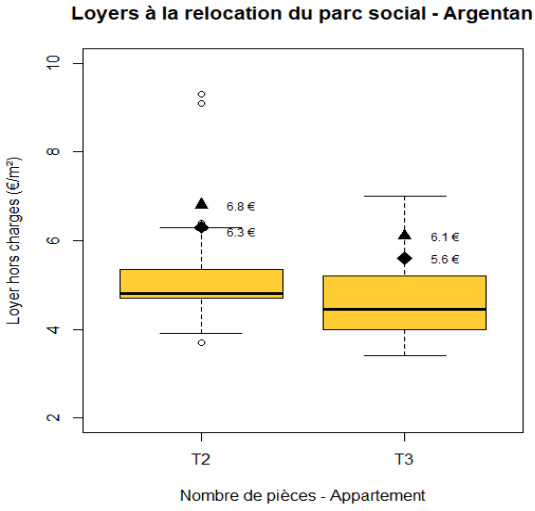
La distribution des loyers du parc social par rapport à ceux du parc privé confirme la mesure donnée par la comparaison des loyers du parc privé et du logement intermédiaire (cf. Figure 7-7). Au Havre, les loyers du parc social demeurent significativement inférieurs à ceux du parc locatif privé à l'exception d'un nombre réduit de logements sociaux aux loyers très élevés. Il s'agit de logements intermédiaires. Leurs loyers sont supérieurs au 1er décile et même, pour les appartements de quatre pièces et plus, au 1er quartile des loyers du parc privé, soit 7,3€/m².

Dans les marchés ornais, une part plus importante du parc locatif social dispose de loyers similaires ou supérieurs à ceux du parc locatif privé. Ainsi, près de 25% des logements locatifs sociaux parmi les logements de quatre pièces et plus proposent des loyers similaires ou supérieurs au 1er décile des loyers privés. À Flers et Argentan, cette proximité de prix est généralisée aussi aux logements trois pièces avec près de 25% d'entre eux dotés de loyers similaires à ceux du parc privé.

Figure 7-7 : Loyers du parc HLM et concurrence avec le locatif privé

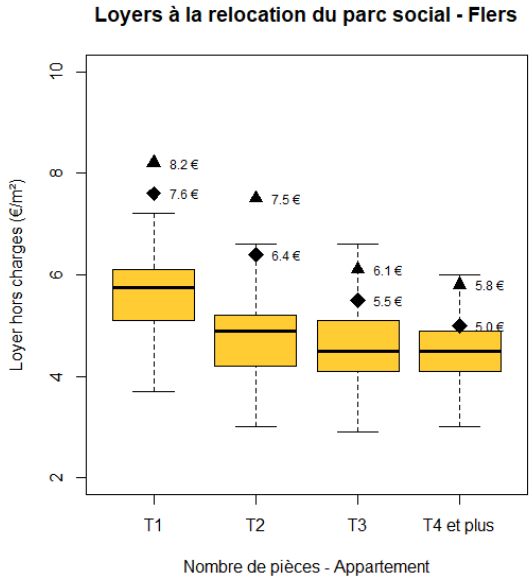


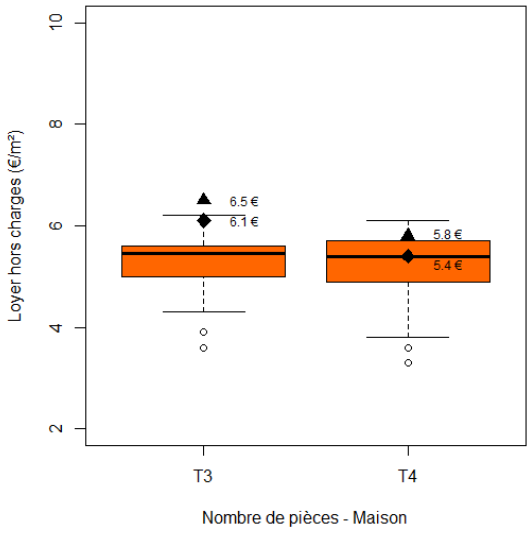
Loyers du parc Hlm et concurrence avec le locatif privé



Informations insuffisantes

pour les maisons





Sources : leboncoin 2018-2019, RPLS 2017

2.1.2. Du logement intermédiaire au logement social « ordinaire » : des logements attractifs malgré des loyers relativement élevés ?

Cette première comparaison des logements aux loyers similaires entre parc social et parc privé témoigne de la diversité des situations de concurrence selon les terrains d'enquête. L'observation plus précise des caractéristiques de ces logements sociaux permet néanmoins d'identifier des dynamiques distinctes. Si, pour un petit nombre de logements sociaux, le loyer élevé semble être un désavantage sur le marché locatif, dans la majorité des situations, il ne restreint pas l'attractivité de ces logements sur le marché.

Le logement social intermédiaire : des loyers plutôt supérieurs au 1er décile des loyers privés

Le logement social intermédiaire est logiquement sur-représenté parmi les logements aux loyers les plus élevés (cf. Tableau 7-5). Il s'agit d'un segment du parc locatif social dont « *la cible sociale est plus proche des franges supérieures des classes moyennes que de la clientèle habituelle du logement HLM* » (Driant, 2015a, p. 184). Son développement est encouragé par l'État afin de proposer des logements pour les classes moyennes dans les marchés immobiliers aux prix les plus élevés mais aussi pour diversifier le peuplement des quartiers d'habitat social[320].

Au Havre, le logement intermédiaire constitue l'essentiel des logements sociaux aux loyers supérieurs au 1er décile du parc privé. Il s'agit principalement de logements financés par des prêts locatifs intermédiaires (PLI, PCL, PSL) dans les années 1990 et 2000, principalement par un seul organisme HLM. La municipalité havraise a encouragé ce développement au début des années 2000, en le considérant comme l'un des instruments de production d'une offre « *à coûts maîtrisés (...) dans le but de réduire le départ des ménages candidats à l'accession dans le périurbain en dehors de l'agglomération, et de répondre aux besoins des ménages primo-accédants et des catégories moyennes* »[321]. Les loyers pratiqués dans ce parc social intermédiaire sont similaires à ceux du parc locatif privé : 21% des logements intermédiaires ont des loyers supérieurs au 1er quartile du parc locatif privé.

---

[320] L'ordonnance du 25 février et 2014 puis les dispositions de la loi ELAN favorisent aussi le développement du logement intermédiaire comme placement pour les investisseurs institutionnels. Néanmoins, ce segment ne semble pas développé sur les terrains d'enquête. L'Etat préconise son développement uniquement dans les zones les plus « tendues » en réservant les avantages fiscaux (TVA à 10%, exonération de TFPB) pour les opérations réalisées en zones A et B1. Dans le marché havrais, situé en zone B1, la production s'est arrêtée au début des années 2010, avec seulement vingt agréments demandés entre 2016 et 2021 pour du logement locatif intermédiaire hors PLS (d'après le service habitat de la CODAH, novembre 2018).

[321] CODAH, 2009, *PLH 2010-2015*, Diagnostic et bilan du PLH précédent, p. 11.

Tableau 7-5 : Mode de financement du parc social aux loyers similaires à ceux du parc privé (% et indice de spécialisation)

	PLAi	PLUS	Intermédiaire	HBM PSR HLMO	PLA
Le Havre	0%	5%	93%	0%	2%
Alençon	0%	18%	10%	27%	43%
Flers	1%	34%	5%	23%	36%
Argentan	0%	8%	6%	46%	38%
L'Aigle	0%	0%	27%	9%	33%

Pour chaque mode de financement, un indice de spécialisation est calculé[322]. L'indice permet d'observer si les modes de financement diffèrent au sein de l'échantillon de logements locatifs sociaux aux loyers similaires à ceux du parc privé, par rapport à l'ensemble des logements locatifs sociaux. Plus l'indice est élevé, plus ce mode de financement est surreprésenté parmi les logements aux loyers supérieurs à ceux du 1er quartile du parc privé. **En jaune**, il est supérieur à 2, ce qui indique une forte surreprésentation. **En rouge**, il est supérieur à 5 ce qui indique une très forte surreprésentation. **En noir**, l'indice de spécialisation est inférieur, ce qui correspond à l'absence de surreprésentation ou à une faible surreprésentation.

La catégorie intermédiaire agrège les logements financés par des prêts dits intermédiaires (CPL, PLI, PLS) et les logements locatifs non conventionnés.

Sources : RPLS 2017 ; leboncoin 2018/2019

Par ailleurs, les logements intermédiaires aux loyers similaires à ceux du marché privé sont plus concernés par la vacance avec un taux de vacance de 7,5% dans les résidences concernées (cf. Tableau 7-6). La surexposition à la vacance laisse supposer que les logements locatifs intermédiaires ne seraient pas assez compétitifs pour les classes moyennes havraises par rapport à l'offre privée disponible, qu'il s'agisse du prix, de la qualité du logement ou même des contraintes liées au processus d'attribution dans le parc social.

Le parc intermédiaire ne constitue qu'une petite part du parc social aux loyers les plus élevés des marchés ornais, de 5% à Flers à 27% à L'Aigle (cf. Tableau 7-5) et correspond à des types de logements différents du logement PLI havrais. Il s'agit d'abord de logements sociaux de

[322] Plus précisément, il s'agit du rapport entre l'effectif observé et l'effectif théorique d'un mode de financement au sein de l'échantillon. L'effectif théorique correspond au nombre de logements par modalité de financement attendu dans l'échantillon si celui-ci était distribué de la même manière que l'ensemble des logements locatifs sociaux de l'aire urbaine.

type PLS destinés à loger des populations spécifiques : étudiants, jeunes travailleurs et personnes âgées. Ensuite s'ajoute un petit nombre de logements issus du rachat par des bailleurs sociaux, sur fonds propres ou avec l'aide d'Action de Logement, de logements privés ou de SEM qui n'ont pas été conventionnés. Ce sont généralement de petites résidences de moins d'une dizaine de logements en centre-ville. Le bailleur peut loger dans ce parc des ménages sans contraintes de ressources ni plafonds de loyers. Néanmoins, ces logements sont généralement intégrés au circuit classique d'attribution des logements[323].

Si l'on considère la vacance comme un indice de l'attractivité des logements, alors ces logements intermédiaires ne sont pas délaissés par les ménages malgré leurs loyers élevés. Les taux de vacance moyen dans ces résidences sont mêmes très faibles, de l'ordre de 2,5 à 3%[324]. Ces logements paraissent répondre à des besoins en logements spécifiques ou proposer une offre de logements locatifs qui fait défaut dans le parc privé. Seul le marché de L'Aigle fait exception avec un taux de vacance de 19,2% parmi les logements intermédiaires. Cette vacance est toutefois concentrée dans une unique résidence. Elle est gérée par un bailleur social peu présent dans le département et qui connaît une vacance élevée sur l'ensemble de son patrimoine. Au-delà du positionnement sur le marché local, cette vacance s'inscrit aussi dans une stratégie plus générale de retrait de l'opérateur du territoire, qui déploie moins de moyens que ses homologues pour diminuer la vacance de son parc, comme on le verra dans le chapitre suivant.

[323] Sagim-Logim, 2019, *Politique d'attribution*, p. 13 ; Orne Habitat, 2016 *Règlement intérieur des CAL*, p.6.
[324] RPLS, 2017.

Tableau 7-6 : Taux de vacance des résidences dotées de logements aux loyers supérieurs au 1er décile des loyers du parc privé

	PLAi	PLUS	Intermédiaire	HBM PSR HLMO	PLA	Ensemble
Le Havre		1,5%	**7,5%**		3,3%	**5,3%**
Alençon		2,8%	2,7%	5,8%	1,7%	**6,2%**
Flers		2,5%		**12,8%**	1,9%	**11,8%**
Argentan		2,1%	2,9%	**18,8%**	5,3%	**16,1%**
L'Aigle		0,0%	**19,2%**	0,0%	10,1%	**11,1%**

Sources : RPLS 2017, leboncoin 2018/2019

Ce tableau exprime le taux de vacance parmi les logements d'une même opération (lotissement, immeuble) dont certains logements sont au-dessus des prix du marché. Le taux de vacance moyen du parc social sur le marché permet de situer ce taux de vacance avec, **en rouge**, les taux de vacance supérieurs à la moyenne du parc social. À titre d'exemple, à Argentan les logements HBM/PSR/HLMO aux loyers supérieurs au 1er décile du parc privé se trouvent dans des résidences aux taux de vacance supérieurs à la moyenne du parc social (16,1%). Certaines cases sont vides car les échantillons sont trop faibles pour calculer des pourcentages significatifs.

Les logements PLA sont également surreprésentés parmi les logements aux loyers élevés dans les marchés ornais (cf. Tableau 7-5). Ces logements ont généralement des loyers élevés en raison des conditions de prêts peu avantageuses pour les bailleurs lors de leur construction dans les années 1980 et 1990 (Driant, 2015a, p. 121). Le taux de vacance est néanmoins faible et reste inférieur à la moyenne du parc social dans ces marchés. Il s'agit principalement d'une offre locative individuelle plutôt rare sur les marchés, sous forme de lotissements, soit dans les faubourgs d'Alençon, Flers, Argentan, soit dans les bourgs de plus petites communes. S'y ajoutent aussi quelques immeubles collectifs et des maisons de villes conventionnées à la suite d'opérations d'acquisition-amélioration à Alençon, Flers, Argentan. À L'Aigle le taux de vacance élevé reflète surtout les nombreux logements vacants d'une résidence pour personnes âgées dont le transfert à un autre bailleur est en cours de négociation avec la collectivité locale.

Une offre de logement social ordinaire aux loyers similaires à ceux des logements locatifs privés

Le rapprochement des loyers du parc privé avec ceux de la gamme intermédiaire du logement social constitue une conséquence attendue de la désegmentation des marchés. Cependant, dans les villes ornaises, ce sont aussi les loyers des logements sociaux ordinaires qui se rapprochent de ceux des logements privés.

Les logements de type HBM, PSR, HLM-O constituent le premier groupe de logements sociaux ordinaires. Ils représentent plus d'un tiers de l'offre sociale aux loyers supérieurs au 1er décile du parc privé dans ces marchés locatifs. Ces logements constituent pourtant sur le plan national l'offre la moins chère du parc social, en raison des conditions de financement plus avantageuses à l'époque de leur construction (Driant *et al.*, 2016). Les informations disponibles dans le RPLS permettent de faire une hypothèse pour expliquer l'écart de loyer avec le reste des logements HBM, PSR, HLM-O dans ces marchés. Il s'agit des logements avec la surface corrigée la plus élevée. Cette ancienne méthode de calcul des surfaces repose sur la modulation des loyers selon l'estimation de la qualité du logement au moment du conventionnement du logement. Plus la surface corrigée est supérieure à la surface au sol du logement, plus la qualité du logement est élevée. Avec ce critère, ces logements aux loyers similaires à ceux du parc privé apparaissent comme ceux disposant de certains atouts à l'époque du premier conventionnement : surface supplémentaire à travers des annexes (loggia, balcon, etc.), qualité technique pour l'époque, etc. (cf. Encadré 7-2). Les loyers pratiqués dans certaines résidences apparaissent néanmoins en décalage en 2017 avec les loyers en vigueur dans ces marchés locatifs. En 2017, ces logements ont ainsi des loyers similaires à ceux pratiqués dans le parc privé. En reprenant la vacance comme indicateur de l'attractivité d'un logement sur les marchés, ces logements ne semblent pas délaissés par les ménages ornais. En effet, les résidences situées dans des quartiers où l'habitat social prédomine, notamment ceux labelisés QPV, connaissent des taux de vacance très élevés, de 10% à près de 50%. Cependant, en dehors de ces quartiers, certains ensemblents de logements paraissent plutôt moins exposés à la vacance, à l'exemple des logements de la cité administrative d'Alençon.

Encadré 7-2 : La surface corrigée, ancienne méthode de calcul des loyers HLM

La surface corrigée est une méthode de calcul de la surface des logements auparavant utilisée dans l'établissement du loyer maximum autorisé par logement. En effet, tous les logements construits ou réhabilités à partir de 1977 ont fait l'objet d'une convention entre l'organisme HLM propriétaire et l'État

qui établit, en contrepartie de l'éligibilité du logement aux aides personnelles au logement (APL), une série d'obligations. Elle définit notamment un loyer maximum autorisé. Celui-ci dépend d'un coefficient défini selon la nature des aides dont a bénéficié le logement lors de sa construction ou réhabilitation, ensuite multiplié par la surface en m² du logement. Depuis 1996, la surface calculée correspond à la surface utile c'est-à-dire la surface au sol de tous les espaces d'une hauteur supérieure à 1,8 m, excepté les cloisons, augmentée de 50% de la surface des annexes privatives (art. R353-16 du CCH).

Entre 1948 et 1996, la surface du logement était calculée selon la méthode de la surface corrigée. La surface réelle du logement était modulée selon les caractéristiques du logement et de son environnement. Ces correctifs visaient à prendre en compte la qualité du logement dans le calcul du loyer. La surface réelle peut ainsi être minorée selon l'éclairement, l'ensoleillement, la vue ou les qualités du voisinage. Elle peut être augmentée selon les équipements de confort présents dans le logement (chauffage centrage, baignoire, etc.) et la surface des annexes au logement (cave, balcons, etc.). Le préfet peut également décider de majorer la surface réelle en raison « *[d'] éléments en usage dans tout ou partie du département [qui] donnent une plus-value incontestable aux locaux qui en sont dotés* »[325] .

Un deuxième segment de logement ordinaire correspond aux logements sociaux les plus récents. Il s'agit des logements sociaux de type PLUS construits depuis les années 2000, notamment dans le cadre des programmes de rénovation urbaine financés par l'ANRU. Les loyers plus élevés reflètent les équilibres d'opération au moment de la construction entre coûts de construction, accès au foncier, rémunération de la maîtrise d'ouvrage et des aides publiques réduites par rapport aux périodes précédentes (cf. chapitre 5). Il s'agit néanmoins du parc social disposant des meilleurs performances énergétiques, sous des formes pavillonnaires ou de petit collectif qui correspondent selon les équipes des organismes HLM aux attentes exprimés par les ménages demandeurs. Les résidences concernées ne connaissent ainsi quasiment pas de vacance locative, avec des taux de vacance inférieurs à 3%, très en-deçà des taux de vacance moyens du parc social (cf. Tableau 7-6). Ainsi, même si dans ces contextes immobiliers, produire du logement social neuf revient à mettre sur le marché une offre concurrentielle (par les prix) par rapport au parc locatif privé, cette offre sociale trouve des candidats.

Sur le marché de L'Aigle, la composition du parc de logements limite la concurrence directe entre parc locatif privé et parc locatif social. D'une part, l'agglomération n'a pas bénéficié des premiers programmes de rénovation urbaine. Par conséquent, très peu de logements locatifs sociaux ont été mis sur le marché depuis les années 2000. D'autre part, de nombreux logements sociaux aux loyers similaires à ceux du parc privé connaissent une forte vacance mais il s'agit des logements appartenant à un même bailleur. Au-delà du positionnement de l'offre dans le marché immobilier, ce décalage illustre aussi les différences de stratégies mises en place par les bailleurs sociaux pour limiter la vacance. Le bailleur qui connaît le plus de

[325] Loi n°48-1360 du 1er septembre 1948.

vacance apparaît ainsi davantage dans une stratégie de retrait du marché et déploie des moyens plus restreints pour limiter la vacance que ses homologues (cf. chapitre suivant).

Cette analyse de la concurrence par les écarts de loyers confrme tout d'abord l'ampleur de la désegmentation des marchés dans les villes ornaises où une fraction des logements sociaux ordinaires ont des loyers similaires ou supérieurs au parc locatif privé (1er décile). Cependant, l'analyse montre aussi la diversité des effets de cette concurrence qui n'entraîne pas nécessairement le délaissement du parc social aux loyers les plus élevés. En effet, au Havre, l'offre locative intermédiaire est surreprésentée dans le parc social vacant, ce qui indique une difficulté à trouver son public. A l'inverse, dans les villes ornaises, ni l'offre locative intermédiaire, ni les logements sociaux ordinaires aux loyers similaires à ceux du parc privé, ne sont affectés par la vacance.

Deux hypothèses peuvent être avancés pour contribuer à expliquer ce paradoxe de logements aux loyers potentiellement trop élevés[326] et malgré tout occupés. Premièrement, il semble qu'une partie des logements sociaux considérés correspondent à des biens aux caractéristiques plutôt rares au sein du marché locatif. Il s'agit de résidences dédiées à l'accueil de publics spécifiques (étudiants, personnes âgées), de logements individuels ou de logements situés dans des communes rurales où le parc locatif privé est peu développé (cf. Figure 7-8). Deuxièmement, pour les logements sociaux plus ordinaires, on peut envisager que, dans les marchés immobiliers où l'ensemble des prix et loyers sont faibles, le loyer ne constitue plus un critère aussi déterminant pour se loger, du moins pour les ménages revenus modestes ou élevés. Les caractéristiques techniques et urbaines des logements seraient ainsi davantage déterminantes, de même que les services de gestion locative proposés ou la réactivité des bailleurs pour faire signer le bail. Ce serait par exemple, le cas des logements collectifs de type PLA construits dans les années 1980 dans les centres-villes et faubourgs des villes ornaises (cf. Figure 7-8).

[326] Dans la limite de la méthode déployée, c'est-à-dire aux loyers supérieurs aux 10% de l'offre locative privé aux loyers les moins chers.

Figure 7-8 : Exemples de logements sociaux « prisés » aux prix du marché privé

Immeubles des années 1960 réhabilités en logements étudiants

Lotissement pavillonnaire des années 2000

Immeubles collectifs PLA des années 1980 - centre-ville

Source : Google Street Map, 2021

Si la désegmentation des marchés immobiliers entraîne une augmentation générale de la vacance du parc locatif dans le parc social, celle-ci ne concerne donc généralement pas le parc social aux loyers les plus élevés, à l'exception du logement intermédiaire. Elle se concentrait plutôt sur les logements aux loyers moins élevés en raison de leur vétusté ou de leur localisation. À l'inverse, la désegmentation participe vraisemblablement à la vacance des logements privés aux loyers proches de ceux du logement social. Ces effets restent toutefois difficiles à estimer en l'absence de base de données permettant de mesurer la vacance du parc locatif privé.

2.2. Le renforcement de la concurrence au sein du secteur HLM

Si l'effacement des frontières entre les statuts d'occupation selon les revenus participe au renforcement des dynamiques concurrentielles, deux autres facteurs semblent y contribuer également. Tout d'abord, les réformes de la gestion de la demande depuis 2014 ont pu renforcer la concurrence en effaçant des pratiques informelles de segmentation des ménages (2.2.1.). Ensuite, sur certains terrains d'enquête, la répartition inégale du patrimoine le plus susceptible d'être vacant, a pu également constituer un contexte plus propice au développement de dynamiques concurrentielles (2.2.2.).

2.2.1. L'effet contingent des réformes de l'attribution des logements sociaux

Les relations d'échange sur le marché du logement s'inscrivent dans un ensemble de « *normes et des règles indépendantes des acteurs qui y interviennent, qui s'imposent à eux comme une contrainte et dont ils peuvent cependant user pour mettre en œuvre leurs stratégies concurrentielles et pour organiser leurs échanges* » (François, 2008, p. 160). Il ne s'agit pas ici de dresser une présentation de l'ensemble des institutions qui guident l'attribution d'un logement social à un ménage mais plutôt de donner à voir quelques évolutions réglementaires récentes qui accentuent la concurrence entre les bailleurs. En effet, bien que cela ne soit pas leur objectif, les changements de règles découlant de ces évolutions règlementaires semblent renforcer les dynamiques concurrentielles entre les organismes HLM, et plus spécifiquement en contexte de faible demande. À titre d'exemples, la mise en place d'un fichier unique des demandeurs de logement social depuis 2014, ou bien les obligations faites à chaque bailleur de loger les demandeurs les plus pauvres, inscrites dans la loi Égalité et Citoyenneté de 2015, tendent ainsi à effacer des cloisonnements historiques de la demande de logement social entre bailleurs.

Des réformes successives ont défini une procédure standard de gestion des demandes de logement afin de garantir la transparence des procédures d'attribution et l'égalité d'accès au logement[327]. Les mesures les plus récentes définies par la loi ALUR en 2014 ont parachevé la mutualisation des demandes de logements sociaux à l'échelle départementale (et régionale pour l'Île-de-France). Chaque demande, réalisée en ligne ou par l'intermédiaire du service d'enregistrement d'un bailleur ou d'une collectivité, doit être ensuite enregistrée dans le Système national d'enregistrement (SNE) des demandes. L'ensemble des organisations qui enregistrent les demandes ont accès à l'intégralité des demandes du SNE. Ainsi, les bailleurs, auparavant restreints à la gestion des demandes qui leur étaient directement adressées par les ménages ou transmis par des partenaires, ont accès à l'ensemble des demandes exprimées.

De premiers retours d'expériences montrent que ce dispositif censé faciliter les démarches des demandeurs de logement favorise les concurrences entre les organismes dans les territoires où les demandes sont moins nombreuses[328]. M. Bourgeois décrit ainsi comment les

---

[327] Pour les principales évolutions : loi n°98-657 du 29 juillet 1998 sur la création d'un numéro unique départemental ; loi n°2009-323 du 25 mars 2009 sur la création du SNE, loi ° 2014-366 du 24 mars 2014 sur la numérisation des demandes.

[328] USH et Aatiko conseils, 2018, *Rapport de préconisations pour la mise en œuvre du dossier unique*, 67 p.

bailleurs s'organisent pour contourner ces obligations et « *conserver les candidatures les plus prisées* » (2017, p. 213). En jouant sur le délai légal d'enregistrement, les organismes HLM cherchent à restreindre l'accès de leurs homologues aux nouvelles demandes. Le bailleur enregistre la demande sur le SNE au terme des 15 jours prévus, et dispose ainsi de quelques jours pour traiter la demande sans concurrence. Des pratiques similaires sont observées dans les terrains d'enquête malgré la rédaction de règlements locaux pour formaliser les « bonnes pratiques » de gestion partagée de la demande. Un chargé de gestion locative d'un bailleur ornais atteste de l'ampleur de la concurrence entre bailleurs :

> *« On a regardé les statistiques, bizarrement il n'y a [que nous qui enregistrons] les demandes de logement. On se dit, ce n'est possible, il n'y a pas [que nous qui enregistrons] ! En fait, eux saisissent les demandes mais les laissent en brouillon jusqu'à la prochaine commission de logement donc on n'arrive pas à les voir nous. Comme nous, on les met en visible, ils vont les démarcher. Les gens ne comprennent pas parfois. Ils s'appellent, ils disent « c'est bizarre, mon dossier je l'ai déposé chez vous, pourquoi [l'autre bailleur] m'appelle ? » (…) Ce n'est pas très sympa parce qu'on se tape tout l'administratif et eux ils pompent … du coup j'ai dit à mes collègues de faire pareil et de n'enregistrer qu'au 14ème jour. »*[329] *()*

Ces stratégies recréent des cloisonnements de la demande entre bailleurs, à la manière de monopoles propres à chaque bailleur. On retrouve ainsi l'une des stratégies anti-concurrentielles les plus fréquentes (François, 2008). Un offreur, ici un bailleur, s'organise pour restreindre l'accès de ses homologues aux opportunités d'échange avec les demandeurs, ici la signature d'un bail avec un locataire.

L'encadrement des attributions vise également à promouvoir la mixité sociale du peuplement dans le parc social. La loi Égalité et Citoyenneté introduit en 2017 deux mesures d'encadrement des attributions visant à favoriser la déconcentration des ménages les plus pauvres au sein d'une intercommunalité. D'une part, 25% des attributions de logements situés en dehors des quartiers QPV doivent être réservées, soit aux demandeurs disposant des revenus les plus faibles parmi les ménages de l'intercommunalité, soit aux ménages relogés à l'issue d'une opération de renouvellement urbain. D'autre part, 50% des attributions de logements situés en QPV doivent accueillir les ménages disposant de revenus plus élevés.

[329] Entretien avec un chargé de gestion locative, Orne, octobre 2018.

Enfin, 25% des attributions prévues sur les contingents de chaque réservataire doivent être réalisées au bénéfice des ménages reconnus DALO et à défaut aux ménages prioritaires.

Ces mesures sont trop récentes pour disposer de retours d'expériences nombreux. Néanmoins, plusieurs responsables d'organismes HLM enquêtés expliquent comment elles tendent à effacer les spécialisations de peuplement des bailleurs qui, bien qu'implicites, participaient également à la segmentation de la demande. Au Havre, les organismes HLM administrés par Action Logement ou des groupements d'employeurs locaux se sont spécialisés dans le logement des ménages salariés tandis que les ménages ne disposant pas de revenus issus du travail sont plutôt logés par l'office public de l'habitat intercommunal. Ces spécialisations sont anciennes et tributaires des stratégies passées d'attribution et de développement du patrimoine. Les mesures de loi Égalité et Citoyenneté favorisent néanmoins la standardisation du peuplement de chaque bailleur, d'autant plus que sa mise en œuvre locale se traduit par l'obligation faite à chaque bailleur de respecter ces quotas, plutôt que des objectifs partagés sur l'ensemble du patrimoine des bailleurs. Selon le directeur d'un organisme HLM implanté au Havre, ces mesures homogénéisent les peuplements de chaque bailleur et accroissent ainsi le nombre des ménages pour lesquels les bailleurs sont en concurrence :

> *Alors c'est le paradoxe. La loi Alur oblige dans la durée à ce que tous les bailleurs sociaux aient des locataires du 1er quartile hors QPV à hauteur de 25%. Nous ça nous invite plutôt à limiter l'accueil de ce nombre de ménages. Ça nous incite à aller chercher des candidats qui disposent de revenus du travail alors qu'on le faisait moins l'an passé. C'est une incitation paradoxale mais je ne sais pas si c'est la bonne voie. On est en train de basculer. On continue toujours naturellement à loger les familles démunies mais on se tourne toujours, naturellement vers les familles qui disposent de revenus, même si c'est le smic ou deux smics alors qu'on les touchait moins il y a une vingtaine d'années. Tout ça pour rééquilibrer*[330].

2.2.2. Un parc obsolète inégalement partagé

En complément des effets des réformes sectorielles, certaines distributions du parc social semblent conforter les comportements concurrentiels entre organismes HLM. Il s'agit

[330] Entretien avec l'équipe de direction de l'office public intercommunal de la CODAH, le 27 novembre 2018

des configurations où le parc social le plus susceptible d'être vacant est concentré chez quelques bailleurs.

L'inégale exposition des bailleurs au risque de vacance découle de la sélectivité et de l'intensité des phénomènes de vacance dans les terrains d'enquête. La vacance va concerner en priorité les logements dont les caractéristiques sont les moins recherchées par les ménages (lorsque toutefois ceux-ci sont en situation de choisir). Il peut s'agit des caractéristiques techniques du logement (qualité de l'isolation, habitat collectif) ou de sa localisation (cf. chapitre 5). Dans ces marchés, les équipes des organismes HLM font aussi état de difficultés à louer certains logements qui satisferaient pourtant aux normes de décence et de confort actuelles.

Ce double constat fait écho à la notion ambiguë d'obsolescence d'un bien immobilier. Un logement obsolète, dans le cadre d'une compréhension micro-économique du marché, correspondrait à « *un objet qui bien que toujours utilisable ne correspond plus, ni aux besoins, ni aux préférences des utilisateurs* » (Halleux et Lambotte, 2004, p. n°17). L'obsolescence serait un dysfonctionnement du fonctionnement de marché, assimilable à un processus de perte de valeur d'un bien supérieur à ce que ses caractéristiques (âge, état, localisation) laissaient prévoir. Néanmoins, de nombreux travaux de géographie urbaine critique envisagent l'obsolescence comme une construction théorique servant les intérêts des acteurs de l'offre, plutôt qu'une notion neutre et technique décrivant le fonctionnement des marchés immobiliers. Selon ce raisonnement, les immeubles deviennent obsolètes, non pas parce qu'ils n'ont plus d'usage, mais parce qu'ils ne peuvent pas être utilisés de façon aussi rentable que le propriétaire le souhaiterait (Smith, 1979 ; Weber, 2002). R. Webber (2015), à partir d'une étude sur l'immobilier de bureaux à Chicago, montre ainsi le rôle actif de certains intermédiaires dans la dévaluation de l'immobilier ancien. Elle met notamment en évidence deux éléments : la manière dont les professions immobilières façonnent une préférence pour le neuf chez les clients ; et la manière dont les collectivités locales élaborent des politiques urbaines favorisant le recours à la démolition et la construction neuve plutôt que la mise en œuvre des programmes de réhabilitation.

Sur le terrain, les acteurs définissent l'obsolescence comme l'ensemble des logements qui satisfont aux normes minimales de confort et de décence mais qui demeurent difficiles à louer. De ce point de vue, le stock de logements obsolètes (donc susceptibles d'être inoccupés) est inégalement réparti entre les bailleurs. En effet, cette répartition relève, en partie, de facteurs structurels issus des politiques patrimoniales et d'attribution passées. Il ne s'agit pas d'invisibiliser les effets des politiques actuelles menées par les bailleurs sur l'état

du patrimoine et de son occupation mais plutôt de considérer les politiques passées comme des éléments contraignants du cadre d'action contemporain des bailleurs.

Au fur à mesure de la diminution de la demande, les bailleurs sociaux sont exposés de façon différenciée au risque de vacance, selon l'ampleur du parc obsolète qu'ils possèdent. Ce contexte favorise, pour les bailleurs les moins exposés au risque de vacance, des stratégies de développement de logements supplémentaires. En effet, ils ne subissent pas directement les effets de vacance induits par la mise sur le marché d'une offre nouvelle. La vacance touche en priorité le parc obsolète, principalement géré par leurs homologues.

Il est toutefois difficile d'illustrer par des données chiffrées ces différences d'exposition. La base de données RPLS mobilisée n'autorise pas la diffusion des taux de vacance ou d'informations sur le patrimoine par bailleur. C'est pourquoi, je mobilise plutôt des indicateurs synthétiques qui pour décrire ces différences entre bailleurs avec tout d'abord un indice de surreprésentation de la vacance puis une typologie du parc obsolète.

Un parc vacant inégalement réparti

La vacance, considérée comme un indice de dévalorisation du logement, fournit un premier aperçu de l'inégale répartition des logements obsolètes. Le calcul d'un indice de surreprésentation de la vacance par bailleur donne ainsi à voir l'inégale exposition au risque de vacance des bailleurs dans les terrains d'enquête (cf. Tableau 7-7). Au Havre, le bailleur principal apparaît ainsi largement surexposé à la vacance et concentre 57% du parc vacant. Ces homologues apparaissent au contraire sous exposés à la vacance avec des indices de l'ordre de 0,7 et 0,5. Ainsi, même si le risque de vacance est commun à l'ensemble des bailleurs implantés au Havre, celui-ci touche diversement les organismes HLM.

À Alençon, Flers et Argentan, l'exposition à la vacance reflète davantage les équilibres de patrimoine entre les deux principaux bailleurs. En tenant compte de la taille des patrimoines, le parc des différents bailleurs apparaît touché de façon plus ou moins similaire par la vacance. Les indices d'exposition à la vacance sont ainsi assez proches.

À L'Aigle, le parc vacant ne reflète pas les équilibres de patrimoine. Si le bailleur 1, en tant que bailleur principal, concentre 62% du parc vacant, c'est le bailleur 3 qui est surexposé à la vacance.

Tableau 7-7 : Indice de surreprésentation de la vacance par ordre décroissant de patrimoine

	Bailleur 1 = plus grand nombre de logements		Bailleur 2		Bailleur 3	
	% patrimoine vacant de l'aire urbaine	*Indice de surreprésentation de la vacance*	*% patrimoine vacant de l'aire urbaine*	*Indice de surreprésentation de la vacance*	*% patrimoine vacant de l'aire urbaine*	*Indice de surreprésentation de la vacance*
Le Havre	57%	1,4	15%	0,7	10%	0,5
Alençon	43%	0,8	51%	1,2	-	
Flers	73%	1,2	27%	0,7	-	
Argentan	49%	0,8	51%	1,2	-	
L'Aigle	62%	0,9	11%	0,6	25%	2,3

Source : RPLS, 2017

Pour chaque aire urbaine, le parc vacant des trois bailleurs propriétaires du plus grand nombre de logements est décrit par deux indicateurs : la part du parc vacant de l'aire urbaine détenue par le bailleur et un indice de surreprésentation de la vacance. Cet indice permet d'identifier les bailleurs qui comptent le plus de logements vacants proportionnellement au nombre de logements qu'ils possèdent. Plus l'indice est supérieur à 1, plus la vacance est surreprésentée chez ce bailleur. À l'inverse, lors l'indice est inférieur à 1, le bailleur est moins exposé à la vacance que ses homologues.

Plus précisément il s'agit du rapport entre la part des logements vacants de l'aire urbaine détenus par un bailleur et la part du total des logements de l'aire urbaine détenus par ce même bailleur. Les logements vacants correspondent aux locaux à usage d'habitation inoccupés au moment de l'enquête RPLS.

Un parc obsolète inégalement partagé : précisions avec l'exemple havrais

Le taux de vacance par bailleur précédemment calculé, a fourni un premier indice de l'inégale exposition à l'obsolescence du patrimoine des bailleurs. Cette méthode ne prend toutefois pas en compte la diversité des caractéristiques patrimoniales ni de peuplement qui contribuent à l'obsolescence des logements. C'est pourquoi, à partir de l'exemple havrais, je construis une typologie qui reprend des facteurs attendus de la vacance déjà mis en évidence : caractéristiques patrimoniales (cf. chapitre 5), loyers pratiqués (cf. supra).

Cinq variables sont retenues pour établir une typologie des quartiers d'habitat HLM (cf. Tableau 7-8). La vacance est observée à travers deux variables : le taux de vacance totale et

le taux de vacance commerciale, c'est-à-dire la part des logements mis en location et non occupés. Deux autres variables caractérisent l'état du patrimoine HLM : la part des logements aux étiquettes de performance énergétique E, F ou G fournit un indicateur sur les logements aux mauvaises performances thermiques ; la part des logements construits avant 1990 permet d'identifier le parc de construction récente, à la disposition intérieure plus en adéquation avec les modes de vie des ménages actuels et aux caractéristiques techniques (thermique, phonique) *a priori* de meilleure qualité. Une dernière variable s'intéresse aux ménages, en conservant plus particulièrement le taux de ménages à très faibles revenus (c'est-à-dire aux revenus inférieurs au plafond PLA-i). Enfin, trois variables descriptives sont ajoutées pour préciser l'analyse : la part des logements intermédiaires et la part des logements PSR/PLR (qui sont deux modes de financements surreprésentés parmi le parc vacant), ainsi que la part des logements détenus par chacun des quatre bailleurs principaux de l'agglomération.

À partir de ces variables, une typologie en sept classes est établie par classification ascendante hiérarchique avec agrégation selon le critère de Ward. La méthode et les choix de constitution de cette typologie sont présentés en Annexe 6.

Tableau 7-8 : Variables pour une typologie des quartiers HLM

		Variable	Source
Typologie	**Vacance**	% des logements locatifs sociaux vacants	RPLS 2017
		% des logements locatifs sociaux vacants pour motif commercial	RPLS 2017
	Caractéristique des ménages	% des ménages à très faibles revenus	Filocom 2015
	Caractéristiques du patrimoine	% des logements au DPE E, F, G	RPLS 2017
		% logements construits avant 1990	RPLS 2017
Variables supplémentaires pour l'analyse de la typologie	**Caractéristiques du patrimoine**	% des logements intermédiaires	RPLS 2017
		% des logements PSR/PLR	RPLS 2017
	Caractéristiques des bailleurs	% des logements propriété du bailleur 1	RPLS 2017
		% des logements propriété du bailleur 2	RPLS 2017
		% des logements propriété du bailleur 3	RPLS 2017
		% des logements propriété du bailleur 4	RPLS 2017

Cette typologie permet d'identifier des quartiers qui concentrent les indices d'un parc obsolète (cf. Figure 7-9). L'analyse des résultats par quartiers permet de contextualiser cette typologie en resituant ces quartiers dans leur environnement (proximité ou accessibilité du centre-ville par exemple). La délimitation des quartiers est celle utilisée par l'agence d'urbanisme du Havre et de l'intercommunalité pour suivre l'évolution du parc social et son peuplement[331]. Il s'agit d'une adaptation des IRIS de l'Insee pour obtenir des quartiers dotés d'un nombre de logements sociaux suffisants pour lever les seuils de secret statistique. Ils comptent de 98 (Dollemard) à 1 600 logements sociaux (Vallée Béreult). Les quartiers dotés d'un trop petit nombre de logements sociaux ne sont pas pris en compte.

Les classes 1, 2 et 3 regroupent des quartiers relativement épargnés par la vacance, bien que certains quartiers présentent un patrimoine ancien et une surreprésentation de logements aux mauvaises performances thermiques. Près de la moitié des logements de la classe 2 peuvent ainsi être qualifiés d'énergivores (cf. Figure 7-10) Ils se situent dans certains quartiers spécifiques de la CODAH : dans le centre-ville « Perret » reconstruit après-guerre et les quartiers environnants, mais aussi dans des communes périurbaines plus aisées comme Sainte-Adresse ou Montivilliers. Par ailleurs, une proportion élevée de ménages à très faibles revenus habitent dans ces quartiers. C'est également le cas pour des quartiers de la classe 3 comme pour le quartier de Montgaillard, qui a bénéficié d'importants programmes de réhabilitation dans le cadre du PNRU, ou pour les quartiers de l'ex-ZUP Caucriauville.

La classe 4 regroupe des quartiers concernés par la vacance de logements intermédiaires (28%). Ce sont des logements dont les loyers ne sont pas compétitifs vis-à-vis du parc privé (cf. supra). Il s'agit de logements situés dans les centres-villes (centre ancien du Havre et d'Harfleur) et ses faubourgs proches (Sanvic, Belle-Etoile). S'y ajoute le quartier de Dollemard urbanisé dans les années 2000. Celui-ci ne connaît pas de vacance mais concentre la production neuve de logement social, notamment intermédiaire.

Enfin, les logements vacants sont surreprésentés dans les classes 5, 6 et 7. Ces classes regroupent les quartiers où les indices d'une obsolescence du patrimoine sont les plus nombreux. Les classes 5 et 6 rassemblent principalement des quartiers éloignés du centre-ville (au Nord du Plateau ou au cœur du port pour le quartier des Neiges). Ces quartiers conservent des groupes d'immeubles vétustes malgré la succession de programme de rénovation urbaine. Les logements de type PSR/PLR sont ainsi surreprésentés dans les quartiers de Mare Rouge et Bois de Bléville (classe 6) puisqu'ils représentent en moyenne

[331] AURH, 2017, *Indicateurs de peuplement du parc social – 2017*, 129 p.

54% des logements sociaux. S'y ajoutent quelques quartiers où le logement social est disséminé au sein d'un habitat privé ancien comme le centre-ancien (Sainte-Marie Saint-Léon, Danton) ou le quartier de l'Eure. Des travaux d'aménagement et de renouvellement urbain ont lieu dans ces quartiers depuis une dizaine d'années. Les taux de vacance HLM élevés correspondent, pour partie, à des programmes neufs en cours de commercialisation.

La classe 7 rassemble les quartiers aux taux de vacance les plus élevés (de 12 à 20%). Il s'agit d'une vacance organisée par les bailleurs afin d'y réaliser des travaux. Dans le quartier Vallée Béreult, un ensemble de 432 logements est progressivement vidé de ses occupants avant sa démolition totale dans le cadre du NPNRU[332]. Par exemple, un programme de réhabilitation d'un lotissement pavillonnaire et de densification urbaine par démolition-construction est porté par un bailleur dans le quartier d'Aplemont.

[332] ANRU, CODAH, 2016, *Protocole de préfiguration*, 114 p.

Figure 7-9 : Typologie des quartiers d'habitat social de la CODAH

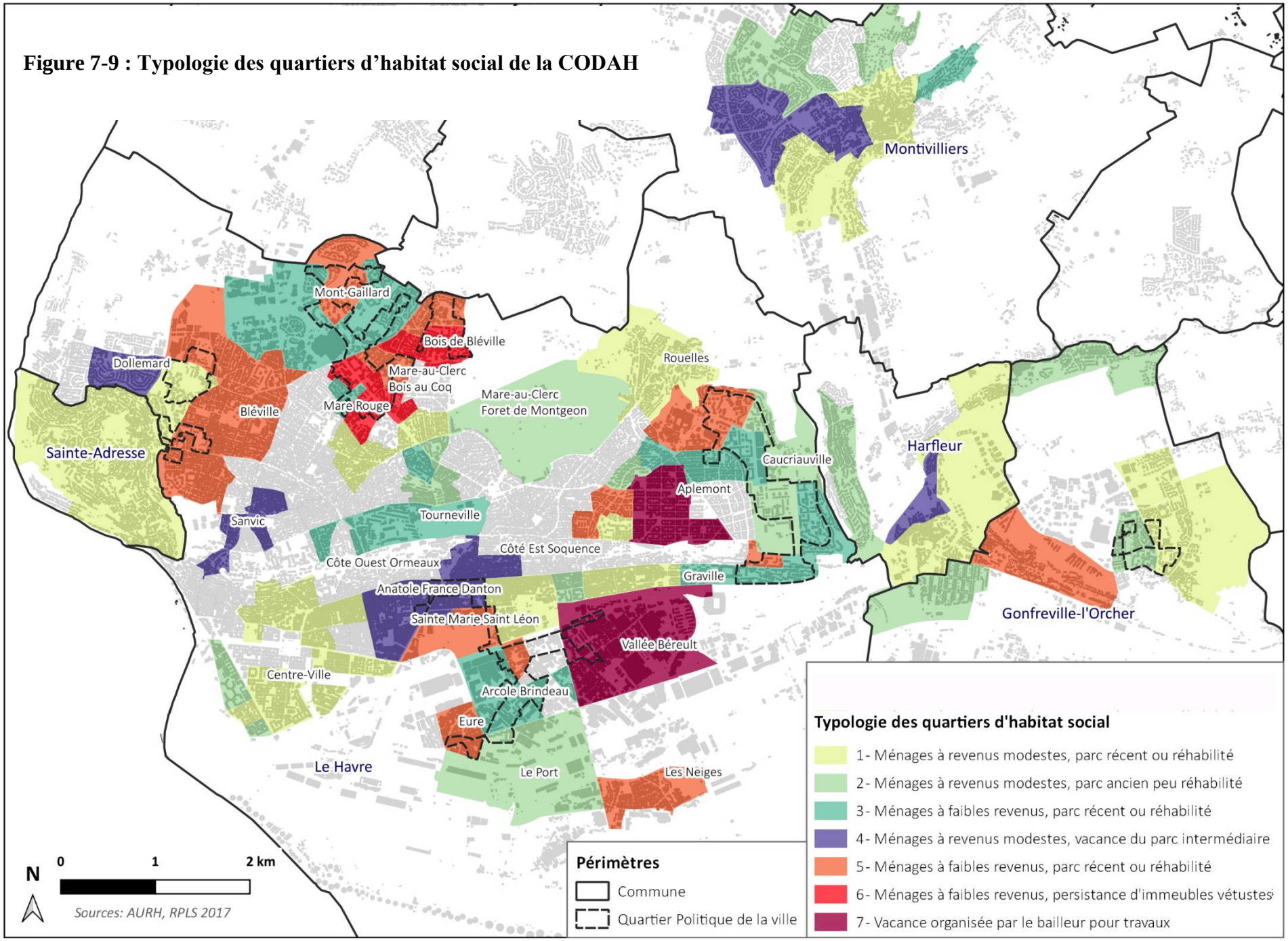


Figure 7-10 : Typologie des quartiers d'habitat social de la CODAH : moyennes par modalité et par classe

Sources : AURH, RPLS 2017 ; traitement réalisé par l'auteure, 2021

Loyer peu compétitif, vétusté, éloignement géographique, vacance organisée par les bailleurs, la typologie mobilise les différents facteurs fréquemment cités par la littérature sur les marchés immobiliers pour qualifier le patrimoine obsolète. Cependant, l'analyse classe par classe met en évidence que ces facteurs ne se cumulent pas nécessairement à l'échelle des quartiers. En effet, certaines classes présentent des indices de vétusté ou d'un peuplement paupérisé sans pour autant connaître une vacance élevée. Il s'agit généralement de quartiers situés dans des espaces centraux ou en dehors du Plateau Nord.

En revanche, la typologie fait apparaître deux classes (5 et 6) qui cumulent les indicateurs d'obsolescence. L'analyse de la distribution du patrimoine par bailleur dans ces deux classes confirme l'inégale répartition du parc obsolète. C'est le bailleur principal (bailleur 1) qui possède la grande majorité du patrimoine. Cela s'explique historiquement : le bailleur 1 à largement participé à l'urbanisation du Plateau du Havre après la Seconde Guerre Mondiale, en construisant des logements temporaires pour les ménages ayant perdu leur logement dans les bombardements. Les autres bailleurs se sont quant à eux, développés sur le plateau Nord davantage à partir des années 1970 (Lévêque, 1988).

L'inégale répartition des logement obsolètes, un contexte propice à des stratégies patrimoniales concurrentielles

L'inégale répartition des logements obsolètes est difficile à rééquilibrer, car elle correspond, entre autres, à des différences héritées des politiques patrimoniales et de peuplement passées. Cette inégalité structurelle ouvre la voie à la mise en œuvre de stratégies de développement opportunistes vis-à-vis du fonctionnement du marché local ou des besoins en logement. Selon les caractéristiques du parc existant d'un bailleur, les effets positifs attendus par la mise sur le marché d'une offre neuve pour capter de nouveaux ménages sont plus ou moins corrélés aux effets de la poursuite de la dévalorisation du parc de logements. Autrement dit, dans un contexte concurrentiel, la construction de nouveaux logements par un organisme HLM lui fournit un avantage pour capter des locataires tandis que les effets d'obsolescence liés à la désegmentation du marché sont supportés par les bailleurs au patrimoine le plus dévalorisé.

De ce point de vue, les terrains d'enquête correspondent à des configurations d'organismes HLM opposées. Le marché havrais comprend de nombreux organismes HLM dont les patrimoines sont diversement exposés au risque de vacance, ce qui renforce les dynamiques concurrentielles. À l'inverse, les marchés ornais comptent surtout deux organismes HLM

principaux, au patrimoine plus similaire, ce qui restreindrait les possibilités de développement opportunistes.

Conclusion

Le processus de décroissance urbaine, combiné aux réformes sectorielles de la gestion de la demande, renforce le fonctionnement concurrentiel des marchés immobiliers. Décroissance urbaine et réformes sectorielles participent, à leur manière, à l'effacement d'une segmentation du marché pour les ménages modestes selon les statuts d'occupation. Le nombre de ménages susceptibles de prétendre à une diversité de statuts d'occupation s'accroit, créant des situations de compétition supplémentaires entre propriétaires immobiliers. Ainsi un marché « détendu » ne serait pas tant un marché sans concurrence qu'un marché où la concurrence s'est déplacée des demandeurs aux offreurs. La concurrence entre offreurs, qu'on retrouve sur d'autres marchés, y est exacerbée. Elle ne s'exerce pas tellement sur l'accès au foncier comme dans les marchés urbains « tendus » (Gimat, 2017) mais sur la fourniture de logements existants à des ménages dont le nombre ne s'accroît que faiblement ou diminue.

Pour les ménages à revenus modestes, cette concurrence peut accroitre leurs possibilités résidentielles. En effet, certains segments de marché trop onéreux dans d'autres contextes urbains (comme l'accession à la propriété ou le logement individuel), leur deviennent accessibles. Dans les marchés immobiliers des terrains d'enquête, la désegmentation du marché ne bénéfice toutefois pas aux ménages à faibles revenus qui demeurent captifs du parc social ou des segments plus dégradés du parc privé.

Pour les organismes HLM, le renforcement de la concurrence est double. D'une part, le nombre de compétiteurs pour loger les ménages modestes s'accroit significativement. À mesure de la baisse des valeurs immobilières, les organismes HLM entrent en concurrence avec un nombre croissant de bailleurs, propriétaires et promoteurs privés. D'autre part, la stagnation du nombre de ménages demandeurs du logement social exacerbe aussi les concurrences entre organismes HLM.

Les approches par les prix ou les caractéristiques patrimoniales mobilisées dans ce chapitre ne permettent qu'une compréhension simplifiée du fonctionnement concurrentiel de ces marchés. Néanmoins, plusieurs éléments apparaissent caractéristiques du fonctionnement du logement social dans ces marchés immobiliers. D'une part, la comparaison entre parc locatif

social et parc locatif privé, au-delà de la confirmation d'une clientèle restreinte et volatile pour le logement social intermédiaire déjà mise en évidence dans de nombreux travaux (Driant et Madec, 2018 ; Apparu, 2020), témoigne de la compétitivité de l'offre HLM dans les marchés aux prix immobiliers les plus faibles. A l'exemple des marchés ornais, elle semble pallier les carences de l'initiative privée ainsi que, par endroit, son absence dans la fourniture d'une offre de logements neufs en centre urbain et de logements dédiés à des publics spécifiques. D'autre part, l'observation de la concurrence entre organismes HLM met en évidence deux facteurs propices à exacerber la compétition : l'effacement de sous-marchés internes à travers les réformes récentes de l'attribution, l'inégal partage du patrimoine obsolète entre bailleurs.

Les deux chapitres suivants permettent de compléter l'analyse du fonctionnement du logement social en marché décroissant en se centrant sur les stratégies déployées par deux acteurs de marché : les organismes HLM (chapitre 8) et les collectivités locales (chapitre 9). Il s'agit d'observer comment les stratégies d'acteurs tiennent compte de ce contexte spécifique pour gérer les conséquences immobilières, urbaines et sociales du processus de décroissance.

Chapitre 8. Bâtir, loger, gérer : l'activité des organismes HLM en marché décroissant

L'appréhension du fonctionnement du marché immobilier a fourni un premier éclairage sur les stratégies des organismes HLM en contexte de décroissance urbaine avec la mise en évidence d'une situation concurrentielle dans les stratégies d'attribution. Il s'agit maintenant d'explorer plus en avant les stratégies déployées par les organismes HLM dans les villes en décroissance urbaine. En effet, elles façonnent les modalités de leur participation aux politiques urbaines, contribuant à redéfinir le champ des intérêts communs mais aussi les limites à la prise en compte des enjeux des collectivités locales et leurs attentes vis-à-vis de celles-ci.

Sans préjuger d'une intentionnalité des organismes HLM, il s'agit ainsi d'identifier un ensemble d'éléments qui orientent leur action : « *les ressources dont ils disposent, balisant le champ des possibles ; les systèmes de représentation auxquels ils croient, qui orientent leurs stratégies ; et les intérêts poursuivis, qui définissent les finalités de leurs actions* » (Hassenteufel, 2008, p. 105).

Plus précisément, deux ensembles de contraintes ont déjà été identifiés précédemment et constituent autant de pistes pour analyser l'évolution des ressources et enjeux des organismes HLM en contexte de décroissance urbaine. Premièrement, à l'échelle sectorielle, les transformations des modes de financements et d'organisation bouleversent les stratégies des organismes HLM renforçant le poids des contraintes financières mais aussi dessinant des axes possibles de développement (cf. chapitres 4 et 5). Lorsque des projets de restructuration sont en cours, les politiques de gestion locative et de maîtrise d'ouvrage sont aussi orientées en vue de ces restructurations. Deuxièmement, le fonctionnement des marchés immobiliers en contexte de décroissance redéfinit le cadre d'action des organismes HLM à travers une exposition accrue au risque de vacance et le renforcement des dynamiques de concurrence (cf. chapitre 7). S'y ajoute un troisième ensemble de contraintes relatif aux liens qui associent les organismes HLM aux villes en décroissance. En effet, à la manière des institutions ancrées (cf. chapitre 1), les organismes HLM sont attachés par un ensemble d'obligations réglementaires, de gouvernance mais aussi d'enjeux économiques propres aux villes en décroissance urbaine.

L’étude des stratégies d’organismes HLM permet d’observer comment ces derniers composent avec ces trois cadres de contraintes. L’analyse des stratégies de développement des organismes HLM révèle tout d’abord une grande diversité de configurations : certains partent, d’autres restent et quelques-uns s’implantent (1.). Ainsi, seuls certains organismes HLM constituent de potentiels interlocuteurs des collectivités locales avec lesquels elles peuvent nouer des arrangements stables. Parmi ceux qui restent ou qui s’implantent, la maîtrise de la vacance apparaît comme un enjeu dominant qui oriente l’ensemble des activités de l’organisation (2.).

1. Se développer en contexte de décroissance urbaine : partir, rester, venir

Les organismes HLM implantés dans les villes en décroissance urbaine enquêtées poursuivent des stratégies de développement[333] très différentes. L'analyse de l'évolution entre 2000 et 2017 du nombre de logements gérés par les organismes HLM implantés dans mes terrains d'enquête met ainsi en évidence trois types de stratégies de développement (Tableau 8-1). La première, « ceux qui partent », correspond aux organismes HLM qui organisent leur départ du territoire. Présents au début des années 2000 dans les territoires enquêtés, ceux-ci sont absents ou ont prévu leur départ au moment des enquêtes de terrain. La deuxième, « ceux qui restent »[334], regroupe les organismes HLM qui disposent en 2017 d'un patrimoine équivalent ou supérieur à celui des années 2000. Cette apparente stabilité numérique s'accompagne de réorganisations de la répartition du patrimoine dans les territoires enquêtés. La troisième catégorie « ceux qui arrivent », plus restreinte, rassemble les organismes HLM qui étaient absents du périmètre d'enquête au début des années 2000 mais y possèdent plus d'une centaine de logements en 2017.

Ce premier aperçu des stratégies de développement dans les villes en décroissance apparaît paradoxal. Dans des marchés contraignants pour les organismes HLM, où de nombreux logements sont vacants et les besoins de production de logements sont faibles, certains organismes HLM organisent leur départ mais d'autres restent et plus étonnant encore, certains s'installent. Deux ensembles de contraintes proposent des pistes pour rendre compte de cette diversité de stratégies de développement. Premièrement, les travaux sur les institutions ancrées incitent à s'intéresser aux conditions qui « attachent » les organismes HLM aux villes en décroissance (cf. chapitre 1). L'institution ancrée correspond aux organisations à but non lucratif qui, « *en raison de leur mission, des capitaux investis ou des relations entretenues avec les usagers ou employés, sont géographiquement attachées à certains territoires* » (Webber et Karlstrom, 2009, p. 6)[335]. La disparité des contraintes expliquerait ainsi les différences de stratégies de développement des organismes HLM selon une gradation de la

[333] Je définis ici la stratégie de développement d'un organisme HLM comme l'ensemble plus ou moins formalisé d'objectifs qui sous-tendent les choix d'allocation des ressources de l'organisation. Elle se décline en une série de mesures opérationnelles différenciées selon les territoires.

[334] D'après l'expression du sociologue Benoît Coquard (2019) qui désigne les hommes et femmes de classes populaires qui font leur vie dans les campagnes en déclin où ils sont nés.

[335] "*Anchor institutions are those non-profit or corporate entities that, by reason of mission, invested capital, or relationships to customers or employees, are geographically tied to a certain location*."

poursuite d'un développement pour les organismes les plus contraints au retrait complet pour les organismes HLM plus indépendants. Néanmoins, l'ampleur de ces liens d'ancrage ne semblent pas suffisante pour appréhender l'arrivée de nouveaux opérateurs dans les villes en décroissance urbaine. Deuxièmement, les travaux sur l'évolution du secteur HLM invitent à observer comment les contraintes sectorielles cadrent les stratégies de développement des organismes HLM (cf. chapitre 1). Les injonctions à la concentration du secteur, à la maximisation des fonds propres par l'accroissement du patrimoine géré et la captation des mécanismes de rente rendent ainsi compte de stratégies de départ mais aussi de la persistance d'objectifs de développement pour les organismes HLM qui restent (Driant, 2011 ; Gimat, 2017 ; Gimat et Halbert, 2018).

L'examen des trois types d'organismes HLM, « ceux qui partent » (1.1.), « ceux qui restent » (1.2.), « ceux qui arrivent » (1.3.) invite ainsi à préciser l'ensemble de contraintes qui cadrent les stratégies de développement et à discuter des limites d'une caractérisation des organismes HLM comme institution ancrée (1.4.).

Tableau 8-1 : Organismes HLM propriétaires d'au moins 100 logements locatifs entre 2005 et 2017[336]

	Nombre de logements dans l'aire urbaine	% des logements sociaux dans l'aire urbaine	Statut	Zones d'implantation	% de son patrimoine sur le territoire	% vacance (patrimoine situé sur le territoire)	Type
Aire urbaine du Havre							
Alcéane	14 596	40%	OPH	EPCI	99%	7,7%	« ceux qui restent »
Logéo Seine Estuaire	7 980	22%	ESH	Normandie, région parisienne, PACA	50%	3,7%	« ceux qui restent »
Habitat 76	6 855	19%	OPH	Seine-Maritime	7%	2,9%	« ceux qui restent »
Immobilière de la Basse-Seine	4 200	12%	ESH	Normandie et région parisienne	28%	3,1%	« ceux qui restent »
La Plaine Normande	1 186	3%	ESH	Normandie	12%	4,9%	« ceux qui partent »
ICF Atlantique	315	1%	ESH	Ouest de la France	3%	2,5%	« ceux qui partent »
LogiRep	352	1%	ESH	Haute-Normandie, région parisienne, Centre et Pyrénées	Moins de 1%	27% (Programmes neufs livrés mais non attribués)	« ceux qui arrivent »
Sodineuf Habitat Normand	124	0,3%	ESH	Seine-Maritime et environs	1%	0,8%	« ceux qui arrivent »
Aires urbaines d'Alençon, Flers, Argentan, L'Aigle							
Orne Habitat	7 526	52%	OPH	Département	68%	11,0%	« ceux qui restent »
Logim - Sagim	6 209	46%	ESH	Département et environs	59%	9,1%	« ceux qui restent »
Seminor	211	1%	SEM	Région Normandie	7%	27%	« ceux qui partent »
ICF Atlantique	3	0%	ESH	Ouest de la France	0%	-	« ceux qui partent »
La Plaine Normande	0	0%	ESH	Normandie	0%	-	« ceux qui partent »
Sarthe Habitat	217	1%	OPH	Département voisin	1,5%	3,7%	« ceux qui restent »

Sources : RPLS, 2017, rapports annuels ANCOLS des organismes HLM

1.1. *« ceux qui partent »* : se retirer des territoires non attractifs

Ce premier type correspond à des bailleurs qui effectuent un retrait organisé du territoire à travers la vente du patrimoine et le réinvestissement des capitaux dans d'autres zones géographiques. Trois organismes HLM parmi ceux enquêtés ont mis en place ce type de développement : l'ESH ICF Atlantique, l'ESH Plaine Normande et la SEM SEMINOR[337]. Il s'agit principalement d'organismes HLM pour lesquels les logements détenus dans les villes en décroissance urbaine représentent une part marginale du patrimoine. Les deux ESH, la Plaine Normande et ICF Atlantique, sont intégrés de longue date à des groupes d'envergure nationale. Ceux-ci connaissent une forte centralisation des décisions d'investissement, prises par le siège national pour la Plaine Normande ou à l'échelle d'une grande région pour ICF Atlantique. Elles poursuivent des programmes de développement importants dans les territoires métropolitains. Ce retrait s'appuie sur deux instruments principaux : l'arrêt de la production neuve puis la vente en bloc de logements à d'autres organismes HLM.

La stratégie de l'ESH Plaine Normande (12 000 logements) fournit ainsi un cas typique de « retrait de territoire ». Elle s'est d'abord développée dans la banlieue caennaise pour loger les ouvriers des chantiers navals au début du XXème siècle. Lorsqu'elle rejoint la filiale SCIC de la Caisse des Dépôts en 1978, elle compte 2 300 logements. L'ESH connaît alors un développement rapide dans les années 1980 jusqu'aux années 2000 à travers la multiplication d'opérations de construction et le rachat de patrimoine HLM. Elle s'implante en Seine-Maritime et dans l'Orne avec le rachat du patrimoine d'une autre ESH d'actionnariat principal de la Caisse des Dépôts, la SA Nouveau Logis, alors en difficultés financières.

La Plaine Normande organise son « désengagement »[338] de l'Orne en 2010 et 2011. Selon un ancien dirigeant de l'ESH, il s'agit néanmoins d'un objectif plus ancien impulsé par le groupe CDC Habitat[339] devenu actionnaire majoritaire en 2006[340]. Le « désengagement » explicitement revendiqué par Plaine Normande s'organise en deux étapes. Cet organisme HLM avait maintenu quelques opérations de production neuve dans l'Orne tout au long des

---

[337] Mon enquête de terrain s'est concentrée sur les organismes HLM « ancrés » et seul un entretien avec l'équipe dirigeante de l'ESH La Plaine Normande a été réalisé. L'étude des stratégies de ces trois organismes mobilisent surtout la littérature grise (rapport de l'ANCOLS, rapport d'activité).

[338] D'après l'expression utilisée par l'ANCOLS pour qualifier la politique patrimoniale de l'ESH - ANCOLS, 2016, *Rapport de contrôle n°2014-080 Société anonyme d'HLM La Plaine Normande*.

[339] A l'époque, il s'agit de la Société Nationale Immobilière qui, à l'issue de plusieurs restructurations, prend le nom de CDC Habitat en 2018. Ce groupe rassemble les différentes ESH d'actionnariat principal Caisse des Dépôts.

[340] Entretien avec l'équipe dirigeante de l'ESH Plaine Normande, le 14 janvier 2019 – téléphonique.

années 1990, notamment sous forme de lotissements dans des communes rurales. L'ESH suspend ses programmes de construction dans l'Orne à partir du milieu des années 2000 et restreint la production neuve aux agglomérations de Caen, Rouen et du Havre. A la même période, l'ESH Plaine Normande accélère la vente de son patrimoine ornais. Depuis 1996, La Plaine Normande procède régulièrement à des ventes de logements sociaux à l'unité à destination de locataires ou personnes à revenus modestes. La vente est centralisée avec une gestion par le GIE Vente du groupe CDC Habitat qui assure la commercialisation et le suivi juridique des ventes. Les équipes sont mobilisées pour vendre l'ensemble du patrimoine des villes ornaises alors que dans d'autres territoires, la vente concerne seulement des programmes à faible rentabilité et les logements de type PLI[341]. Néanmoins, c'est principalement la vente à d'autres organismes qui a permis le retrait rapide de l'ESH de l'Orne (cf. Encadré 8-1). En 2011, l'ESH de la Plaine Normande vend son patrimoine restant, soit 247 logements, à une ESH locale. Entre l'arrêt de la production et la vente en bloc, la Plaine Normande disparaît en quelques années du département ornais.

L'ESH a entrepris le même processus de désengagement dans l'agglomération havraise depuis le milieu des années 2010. Ce choix est également présenté par l'équipe dirigeante de l'ESH comme l'application d'une stratégie nationale. En effet, à l'échelle de l'agglomération havraise, le patrimoine de La Plaine Normande connaît un taux de vacance dans la moyenne avec 4,9% de logements vacants en 2017 (5,4% à l'échelle de l'aire urbaine)[342]. Il s'agit d'un patrimoine construit dans les années 1980 et 2000, *a priori* plutôt attractif dans un parc de logement social globalement plus ancien. Sur le plan national, il s'agit néanmoins « *de faire remonter les fonds propres au niveau national et de concentrer le développement dans les zones de Paris, Lyon, la région PACA, voire Bordeaux et Nantes* »[343]. Le processus de retrait est similaire à celui observé dans l'Orne. Depuis 2014, l'agglomération havraise ne relève plus des zones de développement identifiées par le groupe CDC Habitat et l'ESH arrête d'y construire de nouveaux logements[344]. Dans le même temps, l'ESH organise la vente de son patrimoine à des bailleurs HLM. L'ESH a déjà vendu plus de deux cents logements depuis 2012. Le rythme de vente s'accélère à partir de 2017 avec 410 logements prévus à la vente en 2019 et 2020, ce qui représente près d'un tiers de son patrimoine[345]. Selon l'équipe dirigeante de l'ESH, il n'est pas difficile de trouver des bailleurs intéressés par leurs offres

---

[341] ANCOLS, 2016, *op. cit.*
[342] RPLS, 2017.
[343] Entretien avec l'équipe dirigeante de l'ESH Plaine Normande, le 14 janvier 2019 – téléphonique.
[344] ANCOLS, 2016, *op. cit., p. 22*.
[345] D'après le RPLS, l'ESH possède 1 187 logements locatifs sociaux dans l'aire urbaine du Havre en 2017.

de vente[346]. Les freins à l'accélération de la vente seraient plutôt organisationnels. L'ESH doit en effet coordonner la réduction du personnel avec la diminution du patrimoine.

La vente inter-bailleurs constitue ainsi l'instrument privilégié du retrait de l'ESH. Plusieurs raisons sont mises en avant par ses dirigeants[347]. Premièrement elle évite de vendre les logements collectifs aux particuliers pour ne pas avoir à gérer, au moins temporairement, des copropriétés. Ce principe semble toutefois s'être assoupli au fur à mesure de la mise en vente des programmes. Deuxièmement, la vente en bloc permet de répondre aux attentes fixées par l'actionnaire majoritaire CDC Habitat : vendre chaque année un à deux programmes à fort potentiel de plus-value financière. La vente aux organismes HLM permet de vendre plus rapidement et avec moins d'incertitude que la vente aux particuliers (cf. Encadré 8-1). En effet, il est possible de négocier la vente du patrimoine par programme ou en totalité au lieu de vendre les logements d'un programme au fur à mesure que les acheteurs sont trouvés. Deux autres caractéristiques font de la vente en bloc aux organismes HLM un outil très adapté pour quitter un territoire. D'une part, l'ensemble du patrimoine peut être vendu à un organisme HLM alors que les logements les plus récents et, à l'inverse, les logements ne satisfaisant pas aux normes d'habitabilité et de performance énergétique ne peuvent être vendus aux particuliers. D'autre part, les effets locaux de ces ventes sur le marché immobilier local sont très discrets, ce qui favorise son acceptation par les élus. Ces ventes n'entraînent pas de diminution du parc social. Elles ne changent pas non plus les conditions de logement des locataires en place. Il n'y a pas non plus d'enjeu financier puisque les ventes inter-bailleurs sont exonérées de la taxe sur les plus-values immobilières. Ainsi, les dizaines de résolutions du conseil municipal relatives à l'autorisation de vente ou de transfert des emprunts consultées, valident toutes ces demandes.

Encadré 8-1 : La vente en bloc, instrument du retrait des bailleurs sociaux

La vente dite « en bloc » correspond à la vente d'un ensemble de logements dans sa totalité. Un organisme HLM peut vendre en bloc ses logements à trois types d'acquéreurs : un organisme HLM, et plus rarement à une collectivité locale ou, depuis 2018 à une société de vente HLM. La vente inter-bailleurs est une pratique fréquente. Les ventes en bloc entre organismes HLM représentaient ainsi 55% des ventes de logements sociaux en 2012 (cité par Gimat *et al.*, 2020, p. 107 ; Leblanc-Laugier et Tardivon, 2014).

A la différence de la vente de logements sociaux aux particuliers, ce mode d'aliénation du patrimoine HLM semble ne pas avoir fait l'objet de travaux scientifiques en France (Gimat *et al.*, 2020, p. 107). F. Robert

[346] Entretien avec l'équipe dirigeante de l'ESH Plaine Normande, le 14 janvier 2019 – téléphonique.
[347] ANCOLS, 2016, *op. cit.*

montre néanmoins qu'il s'agit d'une pratique ancienne, avec des volumes de ventes inter-bailleurs importants observés dès les années 1980 dans l'agglomération lyonnaise (Robert, 2020, p. 5).

Si la vente de logements sociaux aux particuliers est justifiée par la promotion de l'accession à la propriété des ménages modestes, la vente inter-bailleurs apparaît plutôt comme un moyen d'optimiser la gestion du parc social et notamment, selon la Caisse des Dépôts, « *d'accompagner les organismes HLM dans leur politique de restructuration* »[348]. La vente en bloc accompagne ainsi un mouvement de rationalisation du secteur HLM soutenu par l'État. Elle permet des transferts de patrimoine entre bailleurs pour réduire la dispersion de leur patrimoine, la gestion de logements concentrés étant supposée moins coûteuse que la gestion d'un patrimoine diffus. La vente en bloc est aussi un instrument de la concentration du secteur. Il a été très utilisé dans les années 1990 et 2000 pour transmettre le patrimoine de SEM locales, notamment d'actionnariat CDC, à d'autres bailleurs sociaux. Ces transferts de patrimoine ont aussi lieu à l'échelle des quartiers de rénovation urbaine. L'enjeu est alors de réduire le nombre de bailleurs présents – étant considéré qu'un nombre réduit de bailleurs sociaux facilite la mise en œuvre opérationnelle du projet de renouvellement urbain et son suivi par les collectivités locales.

Les ventes inter-bailleurs sont soutenues à travers des prêts spécifiques de la CDC et des aides de la CGLLS pour financer la vente et l'achat du patrimoine des bailleurs en difficultés financières. Elles bénéficient aussi d'un cadre réglementaire moins contraignant que pour les ventes de logements sociaux aux particuliers :

- Patrimoine vendu : aucune règle sur l'état du bâti à la vente (normes de confort, habitabilité, performances énergétiques) ou sur son ancienneté ;
- Locataires : l'organisme acquéreur s'engage à maintenir les conditions de location antérieures pour les locataires en place et conserve les conventions APL en vigueur ;
- Prix de vente : pas d'obligation de demander, ni de suivre une estimation du prix de vente par France Domaines. Le produit de la vente est exempté de taxe sur les plus-values immobilières ;
- Accord des autorités locales : autorisation délivrée pour 5 ans par le préfet ou l'autorité locale délégatrice des aides à la pierre après consultation de la commune d'implantation et des collectivités qui ont financé ou garanti les prêts de ces logements. Depuis 2018, l'autorisation est supprimée sauf lorsque le projet de vente entraîne la diminution de 30% du patrimoine du bailleur de la commune en moins de trois ans. Sinon, une déclaration de l'intention de mise en vente au préfet et au maire de la commune d'implantation suffit. L'accord des collectivités locales garantes reste néanmoins important pour les logements les plus récents. En effet, en l'absence de garantie d'emprunt, la Caisse des Dépôts peut réclamer le remboursement immédiat de l'emprunt restant. Les organismes HLM sollicitent donc les collectivités locales garantes pour obtenir le transfert de la garantie d'emprunt au nouveau propriétaire.

Parmi les différents organismes HLM présents dans mes terrains d'enquête, l'ESH La Plaine Normande correspond à la démarche la plus aboutie de retrait d'un territoire, d'abord dans l'Orne puis au Havre. L'ESH ICF Atlantique Habitat est néanmoins aussi engagée dans une démarche similaire. Cette ESH est issue du regroupement d'organismes HLM dont l'actionnaire principal était la SNCF et situés dans l'Ouest de la France. Ils étaient spécialisés dans le logement du personnel de la SNCF avec un patrimoine disséminé dans toute la France.

[348] Caisse des Dépôts, 2004, *Rapport annuel*, p. 23 – à propos des prêts P.E.X mobilisés pour financer les ventes inter-bailleurs.

Depuis les années 2000, l'ESH poursuit un recentrage de son patrimoine sur les zones de développement et son désengagement des secteurs détendus à travers une production neuve importante et un programme de cession en blocs[349]. Elle a quitté l'Orne avec la vente de ses derniers logements au début des années 2000[350]. Elle ne construit plus au Havre depuis le milieu des années 2000[351] et procède à des ventes ponctuelles de patrimoine.

La SEMINOR poursuit également un « désengagement » de l'Orne où elle possède encore 117 logements. Il s'agit d'une société d'économie mixte majoritairement détenue par des collectivités locales normandes (53%), la Caisse d'épargne (24,5%) et le groupe Action Logement Immobilier[352] (19,9 %). Elle s'est spécialisée dans le logement des personnes âgées et le logement social en milieu rural et gère aujourd'hui près de 5000 logements principalement en Seine-Maritime[353]. Son développement se concentre d'ailleurs exclusivement en Seine-Maritime. Dans l'Orne, le dernier programme a été livré en 2006. Selon l'équipe de la DDT locale, la SEMINOR ne prévoit plus d'y construire mais plutôt de vendre le parc existant à des bailleurs ou de rétrocéder le patrimoine aux collectivités locales au terme des conventions.[354]

1.2. *« ceux qui restent »* : se développer en marché décroissant

Ce deuxième type correspond au maintien par un bailleur déjà présent d'une majorité de son patrimoine dans les villes en décroissance urbaine. C'est la stratégie de développement la plus fréquente sur les terrains étudiés, avec sept organismes HLM qui disposent d'un nombre de logements similaires ou en augmentation par rapport aux années 2000. Je présente d'abord les raisons de cet ancrage des bailleurs aux villes en décroissance avant d'exposer les stratégies de développement mises en œuvre : se développer ailleurs, se développer sans augmenter l'offre de logements sociaux, se développer par la production de logements supplémentaires.

---

[349] Ancols, 2016, *Rapport de contrôle n° 2015-161, ICF Habitat Atlantique – Société Anonyme d'HLM*, p.4
[350] D'après l'équipe de direction de l'ESH Logis Familial, entretien réalisé le 25 mai 2018.
[351] A l'exception d'une opération en 2017.
[352] Cour des comptes, 2019, *Rapport d'observation définitives SEMINOR*, p. 2.
[353] Cour des comptes, 2019, *Rapport d'observation définitives SEMINOR*, p. 7.
[354] Entretien avec les responsables du service logement social de la DDT Orne, réalisé 24 mai 2018.

1.2.1. Attaches et possibilités de redéploiement

Ces organismes HLM ont de nombreuses attaches à ces territoires. Le parc social de ces villes constitue une part importante de leur patrimoine en 2017, oscillant de 28% (Immobilière Basse Seine) à 99% (Alcéane), à l'exception de l'OPH Habitat 76 (7%). Les organismes HLM y ont implanté des agences de proximité sinon leur siège social. Ils entretiennent des relations régulières avec les collectivités locales dans le cadre des attributions de logement mais aussi pour la gestion des quartiers d'habitat social. Ils ont notamment participé aux différents programmes de renouvellement urbain mis en place depuis les années 2000 – GPV, PNRU, NPNRU, PNRQAD et plus récemment le programme Action Cœur de Ville dans l'Orne.

Ces attaches sont redoublées pour certains bailleurs par un faible accès à d'autres territoires pour se développer. Une première distinction s'effectue selon le statut. Si les ESH peuvent mettre en œuvre des stratégies de redéploiement territorial assez diversifiées, les OPH sont davantage contraints en raison de leur rattachement institutionnel à des collectivités locales. La contrainte n'est plus réglementaire puisque depuis 2007, les OPH peuvent exercer leurs activités dans la région où se trouve leur collectivité de rattachement et les départements limitrophes. La contrainte demeure politique en raison des administrateurs majoritaires, les collectivités locales, qui cherchent généralement à concentrer les moyens de leurs opérateurs sur leur territoire de rattachement[355]. C'est notamment le cas des OPH Orne Habitat et Alcéane dont les territoires de rattachement se situent quasi exclusivement dans des villes en décroissance et des campagnes en déclin dans le cas de l'Orne. Néanmoins, les possibilités d'accès à d'autres territoires dépendent aussi des conditions d'entrée dans ces territoires. Les collectivités locales cherchent souvent à limiter le nombre d'organismes HLM avec lesquels elles devront organiser la production et la gestion du parc social (Gimat, 2017). Les équipes dirigeantes expliquent ainsi mobiliser trois ressources pour s'implanter dans de nouveaux territoires. Elles valorisent auprès des collectivités locales l'ancienneté de leur implantation, même marginale, et les relations qui ont pu être nouées avec les collectivités locales. C'est le cas d'un bailleur havrais qui se présente comme un bailleur historique de l'agglomération caennaise auprès de l'État local en mettant en avant les 160 logements que l'organisme HLM a acquis en 1975. Les organismes HLM valorisent également auprès des collectivités locales leurs capacités d'investissement ou des savoir-faire spécifiques pour s'implanter dans ces nouveaux marchés. Au regard de ces trois ressources – ancienneté de l'implantation, capacités

[355] Il y a tout de même l'exception de l'OPH départemental de l'Ain qui se développe en métropole lyonnaise depuis les années 2010 (496 logements en 2017, soit 2% de son patrimoine d'après le RPLS).

financières, savoir-faire spécifiques –, les ESH Immobilière Basse Seine (IBS), Logéo Seine Estuaire et l'OPH Habitat 76 disposent de plus fortes potentialités de développement dans des territoires plus attractifs que les villes enquêtées.

Les objectifs de production des bailleurs sociaux dans les villes en décroissance varient selon les stratégies de développement. Tous les bailleurs s'accordent sur le caractère plutôt détendu du marché. Produire de nouveaux logements pour remplacer l'offre démolie ou pour loger des publics spécifiques fait consensus mais les stratégies de soutien à l'augmentation de l'offre de logements sociaux familiaux divergent (cf. Tableau 8-2). Certains bailleurs ont progressivement arrêté de développer une offre supplémentaire de logements sociaux familiaux à l'exemple d'Habitat 76 ou d'Immobilière Basse-Seine dans l'aire urbaine du Havre. D'autres affichent au contraire des programmes de développement d'une offre familiale dans les villes en décroissance. Trois stratégies de développement s'observent ainsi parmi les organismes HLM qui restent dans ces territoires, parfois combinées au sein d'une même organisation : se développer par croissance externe, se développer en mobilisant la production neuve, se développer ailleurs.

Tableau 8-2 : Des rythmes de développement différenciés : l'offre nouvelle de logements sociaux familiaux par bailleur dans les aires urbaines étudiées

	Nb de logements construits entre 2008 et 2017	Nb de logements construits pour 1 000 habitants entre 2008 et 2017	% des logements construits dans l'aire urbaine	
			2008- 2017	2015-2017
Aire urbaine du Havre				
Alcéane	342	1,18	16%	27%
Habitat 76	253	0,88	12%	2%
IBS	95	0,33	4%	0%
Logéo Seine Estuaire	955	3,30	45%	61%
Aires urbaines d'Alençon, Flers, Argentan, L'Aigle				
Logim	128	0,82	47%	52%
Orne Habitat	147	0,95	53%	48%

Sources : SISAL, 2019 ; Insee, 2017

Il s'agit de la production nouvelle de logements sociaux locatifs familiaux. Ne sont pas pris en compte les logements construits en compensation d'une offre démolie et les logements destinés à des publics spécifiques (résidences étudiantes conventionnées avec le CROUS, foyers de jeunes travailleurs ou résidences d'hébergement). Les données ne sont pas disponibles pour Sarthe Habitat.

1.2.2. Se développer sans augmenter l'offre de logements familiaux

Se développer sans produire une offre supplémentaire

Les organismes HLM de l'Orne – Orne Habitat et Logim, revendiquent « *une politique raisonnée de développement* » adaptée au contexte local[356]. Les deux organismes HLM partagent le constat d'un marché immobilier durablement détendu. Selon les équipes dirigeantes d'Orne Habitat : « *la vacance structurelle est la conséquence d'une offre trop importante de logements sociaux au regard de la demande outre l'inadéquation des produits au regard des attentes et des besoins liés à une tendance de long terme* »[357]. L'équipe de direction de Logim considère ainsi que le département de l'Orne compterait « *1 500*

[356] Orne Habitat, 2014, *Plan stratégique de patrimoine 2015-2024*, p.35.
[357] Orne Habitat, 2014, *Plan stratégique de patrimoine 2015-2024*, p.32.

logements sociaux en trop »[358]. La réduction de l'offre de logements n'apparaît néanmoins pas une option envisageable, les organismes HLM choisissant plutôt des objectifs de développement modestes. Deux enjeux sont mis en avant par les équipes de direction pour justifier le maintien ou même l'accroissement modéré du nombre de logements gérés. D'une part, la diminution du nombre de logements gérés entraîne des conséquences financières négatives pour l'organisation, comme le résume l'équipe de direction de Logim :

> *« [C]e qu'on dit, c'est que même si on a 1500 logements de trop, quand on démolit, il faut qu'on puisse reconstruire, même si ce n'est pas du 1 pour 1. Il faut qu'on reconstitue sous peine de quoi, on va bousiller nos équilibres d'exploitation[359]. »*

Les démolitions et la vente de logements concernent généralement un patrimoine dont les emprunts ont déjà été remboursés. Les loyers perçus, même faibles ou minorés par la vacance, correspondent à un gain financier pour l'organisation. Si cette perte de recettes n'est pas compensée par une baisse des dépenses, elle entraîne une diminution nette des ressources de l'organisation. Les conséquences portent notamment sur la gestion du personnel. Une diminution du parc correspond à une perte d'efficacité financière de l'organisation qui dispose alors d'employés trop nombreux par rapport aux activités exercées proposées. Diminuer le parc de logements suppose ainsi de réorganiser la structure des emplois à travers des changements de postes mais aussi des suppressions de postes.

D'autre part, le maintien ou le développement du parc relève aussi pour Orne Habitat d'une recherche d'indépendance vis-à-vis du mouvement de concentration du secteur HLM. L'OPH a revu ses objectifs de développement à la hausse en 2018 afin de dépasser le seuil des 12 000 logements fixé par la loi ELAN pour autoriser l'absence de mise en groupe. La stratégie patrimoniale a été adaptée en conséquence avec le gel des démolitions, la diminution des ventes de logement et l'intensification de la prospection pour racheter du patrimoine[360].

Néanmoins, la production neuve de logements sociaux familiaux demeure très limitée avec 356 logements agréés pour Sagim et 613 pour Orne Habitat entre 2008 et 2017[361]. Elle est réservée à la reconstitution de l'offre de logements à la suite de démolitions, et à quelques opérations en centre-ville et centres bourgs. Ces organismes HLM ont développé des règles tacites pour refuser les demandes de construction des communes. Tous deux refusent de

---

[358] Entretien avec l'équipe de direction de Logim, réalisé le 25 mai 2018.
[359] Idem.
[360] Orne Habitat, Procès-verbal du conseil d'administration du 25 octobre 2018.
[361] SISAL, 2018.

construire dans des communes sans commerces ni services. Les conditions financières posées aux communes peuvent également les décourager.

Un responsable de la maîtrise d'ouvrage[362] détaille ces règles visant à limiter l'apport en fonds propres du bailleur :

> *« On demande [à la commune] la cession du terrain et la réalisation de la totalité des travaux jusqu'au pied du logement : voirie, route, ça peut aussi être les jardins. La commune garde la propriété de ces espaces comme ça c'est elle qui a la charge des travaux d'entretien. C'est l'usage depuis 20 à 30 ans de demander aux communes de participer financièrement car ce sont des logements où [on] n'a pas intérêt à construire. [Quand les communes, en zone urbaine, sont plus attractives] dans ce cas, elles continuent de fournir gratuitement le terrain et les travaux mais [le directeur] négocie une somme forfaitaire par logement pour la commune (1000, 3000 € le logement …). »*

Leviers de développement alternatifs à la production de logements sociaux familiaux

Ces bailleurs mobilisent d'autres leviers pour poursuivre un développement modéré de leur patrimoine : principalement par acquisition du parc social d'autres bailleurs, rarement par l'acquisition-amélioration et par la production d'équipements publics.

Les organismes HLM font principalement reposer leur politique de développement sur l'acquisition du parc social détenu par d'autres bailleurs. Cela permet d'accroître le volume de logements gérés tout en limitant l'augmentation du nombre de logements sociaux dans les principales villes de l'Orne. Trois moyens sont mis en œuvre pour acquérir ce parc : le rachat du patrimoine des bailleurs nationaux qui quittent le territoire ornais, l'acquisition de logements auprès des bailleurs sociaux voisins en difficultés financières et le rachat du patrimoine des SEM locales (cf. Encadré 8-2). Ces transferts de propriété du parc social ont permis aux bailleurs d'accroître significativement leur parc, avec des acquisitions qui représentent de 14% (Logim) à 10% (Orne Habitat) de leur patrimoine en 2017 (cf. Tableau 8-3).

[362] Entretien avec un responsable de la maîtrise d'ouvrage, réalisé le 19 juin 2018.

Tableau 8-3 : Principales acquisitions de patrimoine par Orne Habitat et Logim entre 2000 et 2017

	Logim	Orne Habitat
Vente inter-bailleurs	Début 2000 – Rachat du patrimoine d'ICF Atlantique (env. 400 lgts) 2012 – Rachat de la Plaine Normande situé dans l'Orne (248 lgts) 2015- Rachat du patrimoine d'ICF Atlantique à Lisieux (117 logements) 2017 – Rachat du patrimoine de la Plaine Normande situé à Lisieux et ses environs (118 lgts)	2017 – Rachat du patrimoine de la SECOMILE à L'Aigle (39 lgts) 2017 – Rachat du patrimoine d'Eure Habitat dans l'Eure (129 lgts) 2017 – Rachat du patrimoine de SEMINOR à Alençon (63 lgts)
Reprise de SEM locales	2003 – SEM de la Ferté-Macé (env. 200 lgts) 2005 – SEM de Lisieux (361 lgts)	2013 – SEM d'Argentan (668 lgts) 2013 – SEM de Flers (env. 250 lgts)
% du patrimoine acquis par rapport au patrimoine des bailleurs en 2017	14% (1 480 lgts)	10% (1 140 lgts)

Sources : Entretiens, rapports Ancols, PSP Orne Habitat

Les perspectives de développement par achat d'un parc social préexistant s'amenuisent néanmoins pour les bailleurs. Les groupes Plaine Normande et ICF Atlantique ont achevé leur retrait du territoire et il ne resterait plus que le patrimoine de SEMINOR (211 logements) à acquérir. De même, le mouvement de concentration des SEM s'est achevé en 2013 avec la reprise des SEM de Flers et d'Argentan par Orne Habitat. Au terme de ces transferts de patrimoine, Orne Habitat et Logim possèdent 98% du parc social des quatre villes ornaises. Cet épuisement pose les limites d'un mode de développement qui ferait l'économie de la mise sur le marché d'une offre supplémentaire de logements sociaux.

Encadré 8-2 : L'acquisition des SEM locales, levier de croissance externe

L'acquisition du patrimoine des SEM locales au cours des années 2000 et 2010 a permis aux organismes HLM de l'Orne de développer leur patrimoine sans recours à la production neuve. Ce mouvement s'inscrit dans une tendance plus générale à la concentration des opérateurs du logement social à travers la reprise des plus petites structures depuis la fin des années 1990 : SEM locales, associations, reliquat de logements gérés par les CIL, etc. M. Gimat (2017, p. 220) témoigne de processus similaires dans les Hauts-de-France dans les années 2000.

Les créations de SEM se sont multipliées dans les années 1950-1970 pour accompagner les collectivités locales dans l'aménagement de leurs territoires[363]. La Caisse des Dépôts et consignations est souvent associée à la gouvernance de ces SEM, aux côtés des collectivités locales. Celle-ci apporte à la fois des financements par l'entrée au capital et bien souvent un appui technique (Frétigny, 2015, p. 140-144). Dans l'Orne, les villes principales se dotent de SEM qui participent avec les organismes HLM à la construction des principaux quartiers d'habitat social : Argentan en 1960, Flers en 1962, Alençon en 1966 et prise de participation de L'Aigle à SEMINOR.

A partir de la fin des années 1990, le patrimoine de ces SEM est peu à peu racheté par les organismes HLM de l'Orne. La Caisse des Dépôts et consignations encourage ces cessions qui s'inscrivent dans une politique plus générale de recherche de rentabilité financière à long terme de ces participations aux SEM. La Caisse des Dépôts et Consignations se désengage des SEM aux perspectives de rentabilité les plus faibles. Les actions détenues dans des SEM constituaient ainsi 12% de son portefeuille à la fin des années 1990 mais seulement 6,6% en 2007[364]. Les collectivités locales justifient les cessions de leurs parts des SEM à la fois par la recherche de financements supplémentaires dans un contexte d'austérité budgétaire mais aussi par l'obsolescence de ces organisations. Conçues pour produire des logements dans une période d'expansion démographique, ces SEM ne disposeraient plus des fonds propres et des compétences nécessaires pour mener à bien la réhabilitation du patrimoine vieillissant. Le petit nombre de logements gérés est aussi présenté comme un obstacle à une gestion optimale de l'organisation. Le maire d'Argentan rappelle ainsi que « *les frais de gestion de l'organisme [SEM]sont trop élevés, surtout en comparaison de ceux des autres bailleurs sociaux* »[365]. A l'inverse, les organismes HLM de gouvernance locale sont présentés comme des opérateurs à même de gérer ce patrimoine au mieux des intérêts de la ville et ses habitants. Ceux-ci sont sélectionnés à la suite d'appels d'offre qui permettent aux collectivités locales de poser des conditions à la cession du patrimoine. Il s'agit notamment d'assurer la réalisation de travaux de réhabilitation par l'organisme HLM acquéreur, de gérer des logements appartenant aux communes et d'employer le personnel des SEM dissoutes.

L'acquisition-amélioration constitue un autre moyen d'augmenter le patrimoine géré sans augmenter l'offre de logements dans un territoire. Cela correspond aussi à une attente forte des maires qui recherchent des opérateurs pour réhabiliter des logements privés dégradés ou des bâtiments anciennement occupés par des services publics. Néanmoins, les bailleurs des territoires en décroissance ne recourent pas davantage à ce mode de production qu'ailleurs. Dans les territoires enquêtés, en moyenne 14% des agréments de logements sociaux demandés entre 2012 et 2017 concernaient des logements en acquisition-amélioration, soit un taux similaire à la moyenne nationale de 15% des demandes d'agréments[366]. L'OPH Orne Habitat fait ainsi très peu d'acquisitions-améliorations, l'équipe dirigeante mettant en avant les difficultés techniques et financières posées par ces opérations :

---

[363] Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, 2007, *Guide des sociétés d'économie mixtes locales*, p.7.
[364] Idem, p.14.
[365] Ouest-France, *Les 662 logements de la SAIEM bientôt vendus*, mardi 18 septembre 2012.
[366] SISAL, 2018.

« Ce sont toujours de mauvaises opérations, pour deux raisons. Techniquement, on fait des logements moins performants que dans du neuf et à des coûts légèrement plus élevés ou équivalents mais en règle générale… les opérations d'acquisition-amélioration ne sont jamais, tant du point de vue du logement que du point de vue financier, une opération intéressante[367]. »

L'autre bailleur principal de l'Orne réalise plus fréquemment des opérations d'acquisition-amélioration, principalement en centre-bourg. Le directeur négocie alors au cas par cas la participation de la commune pour diminuer le risque financier pris par le bailleur. Les négociations aboutissent fréquemment à la conclusion d'un bail emphytéotique gratuit sur la durée de l'amortissement des prêts contractés pour l'opération.

Enfin, les deux bailleurs ornais font de la production d'équipements d'intérêt général pour le compte de tiers l'un des axes de leur développement. Cet objectif regroupe une grande diversité d'équipements et de montages d'opération. Il peut s'agir de logements destinés à des publics spécifiques : gens du voyage, jeunes actifs, personnes en situation de handicap, fonctionnaires, internes de médecine, etc. La gestion des bâtiments est déléguée à une association ou une collectivité locale. Les bailleurs produisent aussi des équipements publics à vocation non résidentielle pour le compte des collectivités locales : relais d'assistances maternelles, locaux de gendarmerie en complément des logements des gendarmes, maisons de santé, locaux associatifs. Ceux-ci s'intègrent dans des opérations mixtes comprenant la réalisation d'équipements et la construction de logements sociaux (cf. Figure 8-1).

[367] Entretien avec un responsable financier, Orne, le 25 avril 2019.

Figure 8-1 : Blanche de Castille, un exemple d'opération mixte en centre-bourg à Bellême

Cette ancienne maison de retraite a été réhabilitée en un nouveau complexe qui comprend seize logements sociaux, un foyer de jeunes travailleurs de quatre logements et des locaux destinés aux professionnels de santé en rez-de-chaussée.

Source : Orne Habitat

M. Gimat (2017, p. 480) décrit des évolutions similaires dans des territoires aux marchés caractérisés par le manque de logements sociaux. La capacité à réaliser des projets complexes devient alors un avantage concurrentiel pour accéder à un foncier rare et développer son parc de logements sociaux. Dans l'Orne, ces opérations complexes semblent plutôt contribuer à diversifier le patrimoine des bailleurs et à dégager des ressources supplémentaires par la rémunération des activités de maîtrise d'ouvrage. L'OPH Orne Habitat, plus particulièrement, revendique « *d'accompagner [les collectivités locales] dans des projets d'aménagement qui sortent strictement du champ du logement social mais structurants pour le territoire* »[368]. Ainsi, ces opérations comptent rarement plus d'une dizaine de logements sociaux[369]. Dans

[368] Orne Habitat, 2018, *Plan stratégique de patrimoine 2018-2027*, p. 30.

[369] Cela satisfaisait aussi aux réglementations qui restreignent l'activité de maîtrise d'ouvrage des organismes HLM au domaine du logement social et des quartiers d'habitat social. La loi ELAN en 2017 a levé ces contraintes en autorisant plus largement la réalisation d'opérations de construction ou d'aménagement par les OPH pour le compte de leur collectivité territoriale de rattachement et pour les sociétés HLM pour celui des collectivités actionnaires.

certains cas, ceux-ci sont même absents, par exemple pour la réalisation de bureaux associatifs ou plus récemment la délégation de maîtrise d'ouvrage pour la réhabilitation d'un collège[370].

1.2.3. Poursuivre la production neuve : construire ici et ailleurs

Certains bailleurs assument aussi une stratégie de développement qui repose en partie sur la production supplémentaire de logements sociaux familiaux dans les villes en décroissance urbaine. C'est particulièrement le cas de l'ESH Logéo Seine Estuaire au Havre mais elle se retrouve aussi dans les ambitions de développement affichées par l'OPH intercommunal Alcéane.

Construire au Havre, au service d'une stratégie de développement intensif

L'ESH Logéo Seine Estuaire est issue de la fusion en 2016 de deux ESH de la région havraise, filiales du CIL Logéo. Le CIL Logéo résulte lui-même du regroupement de trois CIL de la région parisienne et un CIL de la région havraise. L'ESH Logéo Seine Estuaire est implantée à la fois dans l'agglomération havraise, où se situe 50% de son parc, ainsi qu'en région parisienne. La nouvelle ESH vise un développement important avec l'objectif d'accroître son patrimoine de 400 logements supplémentaires chaque année. Elle se développe prioritairement le long de la Seine, du Havre à Paris, avec pour objectif de produire au moins 150 logements supplémentaires par an en Île-de-France[371]. Néanmoins, de nombreux programmes sont aussi initiés dans l'agglomération havraise. Logéo Seine Estuaire constitue ainsi le premier producteur de logements sociaux de l'aire urbaine, à l'origine de 45% des nouveaux logements sociaux familiaux agréés depuis 2008[372].

Cette stratégie de construction neuve au Havre ne repose pas sur un déni du fonctionnement du marché immobilier. Si l'équipe de direction défend la nécessité de construire, elle rend compte aussi des contraintes que pose le développement de l'offre de logement sociaux dans un marché comme celui du Havre. Elle rappelle néanmoins que ce n'est pas nécessairement Logéo Seine Estuaire qui subit la hausse de la vacance locative :

> *« L'agglomération n'est pas un marché tendu au sens où on pourrait l'entendre en Île-de-France mais ce n'est pas un marché détendu au sens de l'Orne, de*

[370] L'Orne Hebdo, « Parmi les projets d'Orne Habitat : la reconstruction du collège Racine », le 21 janvier 2020.
[371] Entretien avec l'équipe de direction de Logéo Seine Estuaire, réalisé le 31 octobre 2018.
[372] SISAL, 2019 – il s'agit des logements agréés hors reconstitution de l'offre ANRU et hors résidences sociales, foyers-logements et résidences étudiantes.

certaines régions de l'Est de la France, etc. Qu'est- ce qui me fait dire ça ? Aujourd'hui, j'ai très peu de vacance, de vacance commerciale je veux dire. (..) Quand on regarde le PLH de la région havraise, on dit bien que c'est plutôt dans le parc privé qu'est la vacance. Donc ce n'est pas un marché détendu au sens où on ne trouverait plus de clients pour des logements et ce n'est pas un marché détendu au sens où il faudrait arrêter de construire. (…) Il n'y a pas besoin de production de masse et de plus en plus sur ces marchés-là.

L'argument consistant à dire, j'ai quelques immeubles pourris dans lesquels personne ne veut venir et du coup, il ne faut pas construire de neuf, ça c'est un argument qui est … c'est quasiment la mise en caserne des pauvres, consistant à dire « les pauvres, ils n'ont qu'à aller dans les immeubles pourris et quand ils seront pleins on verra ce qu'on fait ». Et en plus, ça ne marche pas. Parce que le marché est quand même assez détendu, malgré tout, pour permettre que, quoi il arrive, les logements resteront vides[373]. »

La nécessité de produire une offre neuve, même lorsqu'elle génère de la vacance dans le parc existant est défendue, au nom des missions d'intérêt général du logement social. Il s'agit de garantir à chaque locataire l'accès à un logement confortable, bien que ce rôle soit diversement exercé par les bailleurs. Néanmoins, les dirigeants partagent le constat d'un marché sur lequel il n'est plus envisageable de construire massivement des logements sociaux.

Le maintien d'une production neuve importante s'inscrit dans une stratégie de développement de l'ESH Logéo Seine Estuaire. Celle-ci répond aux orientations fixées par l'actionnaire principal Action Logement qui augmente les objectifs de construction pour l'ESH[374]. Augmenter le patrimoine géré s'inscrit aussi à plus long terme dans la négociation des dernières fusions entre les ESH du groupe Action Logement. Cette ambition de développement est ainsi présentée par les acteurs locaux comme la conséquence fortuite d'enjeux de groupe. Selon un responsable de l'agence havraise d'Action Logement :

« Il s'agit d'une politique volontariste, une course à l'échalote pour être au-dessus des 12 000 ou 15 000 logements. Pour Logéo Seine Estuaire c'est

[373] Entretien avec l'équipe de direction de Logéo Seine Estuaire, réalisé le 31 octobre 2018.
[374] Discussion avec l'équipe de direction de Logéo Seine Estuaire, réalisée le 28 mars 2019.

important car il faut se positionner en champion régional pour être leader dans le cadre de la fusion prévue par Action Logement Immobilier [375]. »

L'ESH est en effet en concurrence avec IBS et Sodineuf, deux ESH d'actionnariat Action Logement. L'enjeu porte notamment sur les zones de développement qui seront attribuées aux ESH réunies, entre la façade Atlantique – de la baie de Somme à l'agglomération caennaise – et l'axe Seine.

Logéo Seine Estuaire mobilise principalement trois leviers pour poursuivre sa croissance dans l'agglomération havraise. D'une part, elle s'inscrit dans les projets d'urbanisme portés par les communes. Dans la ville du Havre, Logéo Seine Estuaire participe activement aux programmes de renouvellement urbain du PNRQAD à travers des opérations de démolition-reconstruction en centre ancien et des programmes d'acquisition-amélioration de logements. Il s'agit de projets complexes, réputés plus risqués et onéreux pour les bailleurs. En périphérie havraise et dans les quartiers Sud, elle développe également des programmes d'accession à la propriété avec sa filiale coopérative Logéo Promotion. D'autre part, Logéo Seine Estuaire cherche à rentabiliser davantage le foncier situé en dehors des quartiers politique de la ville. Il s'agit par exemple de la Cité des Fleurs du quartier Applemont qui compte 260 logements pavillonnaires construits dans les années 1950 (Santana Bucio, 2018, p. 366-369). Le bailleur propose un programme de démolition-réhabilitation-reconstruction qui prévoit une densification du quartier avec 300 logements supplémentaires construits[376], c'est-à-dire 27% de l'objectif de production neuve des six années retenu dans le PLH de la CODAH. Enfin, Logéo Seine Estuaire achète des logements en VEFA au gré des propositions des promoteurs.

Construire au Havre et négocier la possibilité de construire ailleurs

L'OPH intercommunal Alcéane, bien qu'il affirme dans les travaux préparatoires à son plan stratégique de patrimoine (PSP) en 2018 le même souhait d'accroissement de son patrimoine que Logéo Seine Estuaire, se développe de façon beaucoup plus limitée. Renouer avec la production neuve correspond à un changement important pour cet OPH qui a très peu construit depuis la fin des années 1980. La reprise de la construction s'opère dans les années 2000 pour reconstituer le patrimoine démoli dans le cadre des programmes nationaux de rénovation urbaine. Alors qu'il possède 40% du parc locatif social de l'aire urbaine, l'OPH

[375] Entretien avec l'équipe de direction d'Action Logement Services au Havre, réalisé le 30 octobre 2018.
[376] Entretien avec l'équipe du service Habitat de la CODAH, réalisé le 16 octobre 2018.

n'a produit que 16% de l'offre supplémentaire de logements familiaux entre 2008 et 2017. Les derniers programmes de reconstruction de l'ANRU ont été livrés en 2017 et les équipes dirigeantes souhaitent engager une nouvelle politique : « *Maintenant on est rentré dans une seconde phase où on continue de construire mais on ne démolit plus ou alors à la marge. L'objectif, c'est bien d'avoir un accroissement net de notre patrimoine* »[377]. Malgré ces orientations récentes, Alcéane n'a participé à qu'à 27% de la production neuve dans l'agglomération havraise entre 2015 et 2017.

Le développement est présenté comme nécessaire pour assurer la pérennité de l'organisation, notamment dans un contexte de marché détendu où Alcéane connaît le taux de vacance le plus élevé des organismes HLM de l'agglomération : 7,7 % de son patrimoine est vacant en 2017[378]. Les équipes souhaitent se développer dans l'agglomération havraise mais aussi au-delà. Elles négocient auprès du conseil d'administration la possibilité de se développer en dehors des limites géographiques de l'institution de rattachement. Le rattachement de l'OPH à l'intercommunalité en 2015 avait déjà ouvert de nouvelles possibilités de développement. Néanmoins, l'OPH vise un développement dépassant les limites futures de l'intercommunalité Havre Seine Métropole pour construire d'Yport à Cabourg (cf. Figure 8-2). Pour l'équipe de direction[379], il s'agit de rééquilibrer le patrimoine en investissant des zones considérées comme plus attractives à long terme :

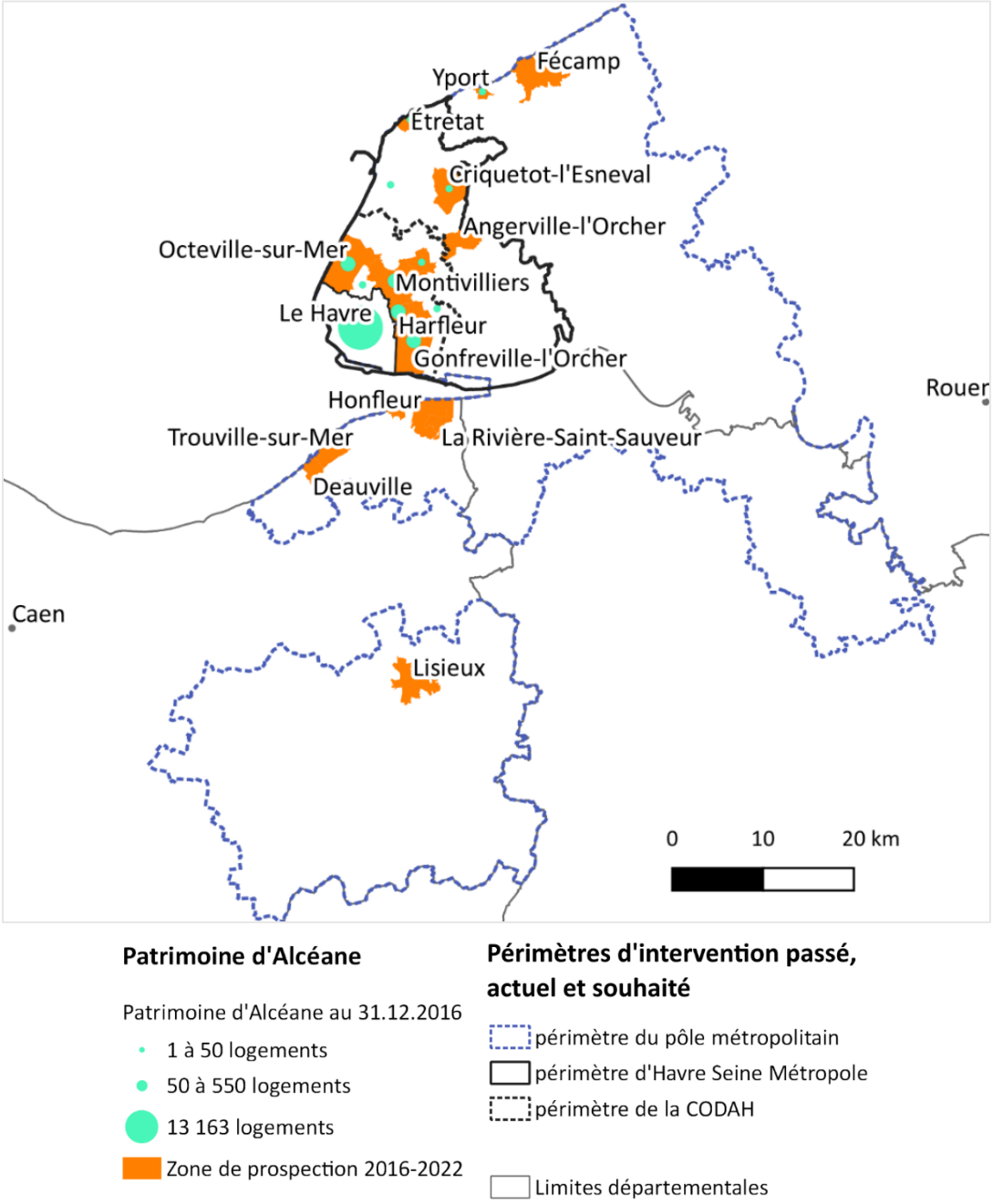
> *« [La vacance c'est] normal parce que 89% de notre patrimoine est sur Le Havre. Et 70% de ces 89% se trouvent sur les plateaux donc sur les territoires les moins attractifs du Havre. CQFD. Et c'est pour ça que notre stratégie c'est de sortir du Havre. Ça y est, nous allons réceptionner les premiers logements à Deauville. (…) C'est vrai que notre territoire de jeu doit s'étendre et on doit aller là où les territoires sont prospères en matière d'implantation de logements sociaux pour pouvoir rééquilibrer nos logements et avoir moins de logements sur Le Havre. »*

L'équipe de direction revendique ainsi un développement dans les limites du pôle métropolitain, par anticipation des regroupements à venir. Depuis 2016, une centaine de logements sont en cours d'acquisition au sud de la Seine.

---

[377] Entretien avec le service maîtrise d'ouvrage d'Alcéane, le 22 octobre 2018.
[378] RPLS, 2017.
[379] Entretien avec l'équipe de direction de la CODAH, réalisé le 27 novembre 2018.

Figure 8-2 : Redéploiement d'Alcéane, bailleur historique du Havre



Source : Réalisation personnelle d'après entretiens et RPLS 2017

1.2.4. Gérer l'existant, se développer ailleurs

Parmi « ceux qui restent », deux organismes HLM poursuivent des stratégies de développement différentes en assurant l'entretien et l'amélioration du patrimoine existant mais en réservant la production neuve à d'autres territoires. Il s'agit de l'ESH Immobilière Basse Seine (IBS) et l'OPH départemental Habitat 76. Ces deux organismes HLM demeurent

des bailleurs importants de l'agglomération, propriétaires de 19% (Habitat 76) et 12% (Immobilière Basse Seine) du parc social. Ils ont participé aux programmes de rénovation urbaine du PNRU et occasionnellement au PNRQAD. Ils sont également associés aux programmes de réhabilitation financés directement par la CODAH. Néanmoins, ces bailleurs ne cherchent plus à se développer dans l'agglomération.

Les équipes dirigeantes mettent en avant le contexte de déclin démographique et de détente des marchés pour justifier un arrêt du développement au Havre. Il ne s'agit pas pour autant d'un rejet de la production neuve dont les effets sembleraient, aux yeux de ces acteurs, davantage préjudiciables pour le parc locatif privé ou le bailleur de l'agglomération Alcéane :

> *« Nous avons été le premier opérateur à demander l'arrêt de la production sur Le Havre. Bien sûr, pas l'arrêt complet, ce serait une énorme bêtise. On a besoin de logement locatif social de qualité en centre-ville. En fait, les conséquences négatives de cette forte production, elles sont surtout pour le parc locatif privé. C'est lui qui prend l'augmentation de la vacance. Dans une ville, ça se voit, les volets fermés, les vitres sales, etc.*[380]
>
> *Bizarrement, alors que vous avez cité les problèmes de peuplement, démographique, d'économie, etc. bizarrement aussi parce qu'il y a une très forte densité de logements sociaux sur le territoire, nous sommes [au Havre] le territoire qui a le moins de vacants. (…) Les soucis majeurs sont là-bas [Elbeuf, Cléon], la banlieue de Rouen et puis les territoires ruraux. Donc, le territoire du Havre, on tire plutôt bien notre épingle du jeu par rapport au reste d'Habitat 76. Et puis, ce n'est pas pour être méchant mais on tire beaucoup mieux notre épingle du jeu qu'Alcéane. Si j'ai bien compris, Alcéane c'est beaucoup, beaucoup plus que ça*[381]*. »*

Les deux organismes HLM mettent aussi en évidence d'autres enjeux organisationnels qui font que le développement au Havre n'est plus une priorité. Pour l'office départemental Habitat 76, l'arrêt de la prospection au Havre s'inscrit ainsi dans un contexte général de réduction des investissements après une décennie de très forte construction. Dans ce contexte, Le Havre n'est plus une priorité face aux orientations données par le département de développer le logement social en milieu rural et de répondre aux besoins de renouvellement du parc social de la métropole de Rouen. Pour IBS, les possibilités de se développer au Havre

---

[380] D'après l'équipe de direction de l'Immobilière Basse Seine, entretien réalisé le 10 janvier 2019.
[381] Entretien réalisé avec les responsables de l'agence havraise d'Habitat 76, le 17 octobre 2018.

sont estimées insuffisantes au regard des ambitions de développement. En moyenne, IBS produit 150 logements supplémentaires par an. Depuis 2018, ces objectifs de développement ont même été renforcés avec un objectif de 220 logements annuels sous l'impulsion de ses deux actionnaires principaux, le groupe 3F et le groupe Action Logement Immobilier ces objectifs de développement ont même été renforcés avec un objectif de 220 logements annuels. L'ESH concentre plutôt ses investissements (construction neuve et rachat de patrimoine) dans les agglomérations de Rouen, Caen et plus largement le Calvados, considéré comme un marché plus dynamique.

Depuis la fin du PNRU au tournant des années 2000, ces organismes HLM ont réduit leur rythme de production (Tableau 8-2). Depuis 2013, Immobilière Basse Seine ne construit plus dans l'agglomération et elle revendique publiquement cette position depuis 2015. Habitat 76 ne prospecte plus au Havre mais peut participer à des opérations de production selon les opportunités. Cet organisme demeure ainsi un opérateur spécialisé dans la construction de résidences étudiantes qu'il entreprend en partenariat avec le CROUS. 476 logements étudiants ont ainsi été livrés depuis 2008[382].

L'OPH Sarthe Habitat, implanté dans l'agglomération d'Alençon, suit une stratégie similaire à celle de l'Habitat 76. Cet OPH dispose d'environ 200 logements dans la partie sarthoise de l'aire urbaine d'Alençon. Ce territoire ne fait pas partie des zones de développement identifiées par l'organisme HLM qui construit principalement dans l'agglomération du Mans[383]. Cependant, il peut produire de petites opérations de logements au gré des sollicitations des maires.

1.3. *« ceux qui arrivent »* : s'implanter en marché décroissant

Ce troisième type correspond à l'implantation d'organismes HLM dans des villes en décroissance urbaine au service d'un objectif de croissance forte du patrimoine. Deux organismes HLM parmi ceux enquêtés ont développé ce type d'action et exclusivement dans l'agglomération havraise : l'ESH Sodineuf et l'ESH Logirep.

L'ESH Sodineuf s'est développée depuis le début du XXème siècle au Nord de la Seine-Maritime à Dieppe puis à Neufchâtel-en-Bray (cf. Figure 8-3). Elle est détenue à 51,3% par Action Logement Immobilier et à 48,5% par la Caisse d'épargne de Normandie qui dispose d'une minorité de blocage. Sodineuf a poursuivi dans les années 2010 un

[382] SISAL, 2018.
[383] ANCOLS, 2018, *Rapport de contrôle n°2018-011*, p.29.

développement très important. Entre 2014 et 2017, son patrimoine a progressé d'environ 2% par an[384]. Elle développe de nombreux programmes en pays dieppois mais aussi, depuis les années 2010, dans l'agglomération havraise et sur le littoral de la Somme.

La direction de l'équipe Sodineuf met en avant trois raisons pour justifier ce choix de développement en marché détendu. Tout d'abord, l'ESH porte une stratégie de croissance patrimoniale qu'elle ne peut réaliser sur son territoire d'implantation historique. Elle constitue déjà le bailleur principal de l'agglomération dieppoise et ses environs et ne dispose donc pas de possibilités de croissance externe par l'achat du patrimoine d'un autre bailleur. Elle ne souhaite pas non plus construire des logements supplémentaires au risque d'augmenter la vacance dans son parc. A l'inverse, au Havre, l'ESH Sodineuf peut développer son offre de logements sans affecter l'occupation de son parc, comme l'explique un responsable du développement commercial[385] :

> *« L'agglomération de Dieppe et du pays de Bray, ce sont des territoires à très très faible demande en logements. Ce sont des territoires en situation de perte démographique, de pertes d'emplois qui font qu'aujourd'hui peu de ménages arrivent. Ça n'apporte pas de développement. (…) Aujourd'hui, si on faisait des études de marché à chaque fois qu'un élu nous demande un projet, on ne construirait jamais. (…) La situation au Havre est différente. Il y a énormément de demandeurs et aussi beaucoup d'offre.*
>
> *Question - Mais, vous êtes d'accord avec le diagnostic posé par le PLH de l'agglomération havraise ? La demande en logements sociaux semble pourvue et d'ailleurs ici aussi, 50% des demandes sont des demandes de mutation ?*
>
> *Oui, c'est sûr. Vous allez me dire que c'est égoïste mais comme nous n'avons que 182 logements et surtout du neuf, nous nous ne sommes pas concernés [par la vacance]. On n'a pas de soucis à louer. »*

Ensuite, le choix de s'implanter au Havre s'inscrivait aussi dans un projet de fusion à plus long terme avec une ESH implantée dans la banlieue rouennaise. En vue d'une stratégie commune de développement, Sodineuf ne s'est pas implantée à Rouen et s'est concentrée sur le littoral[386]. Enfin, le développement à venir est aussi présenté comme nécessaire à la

---

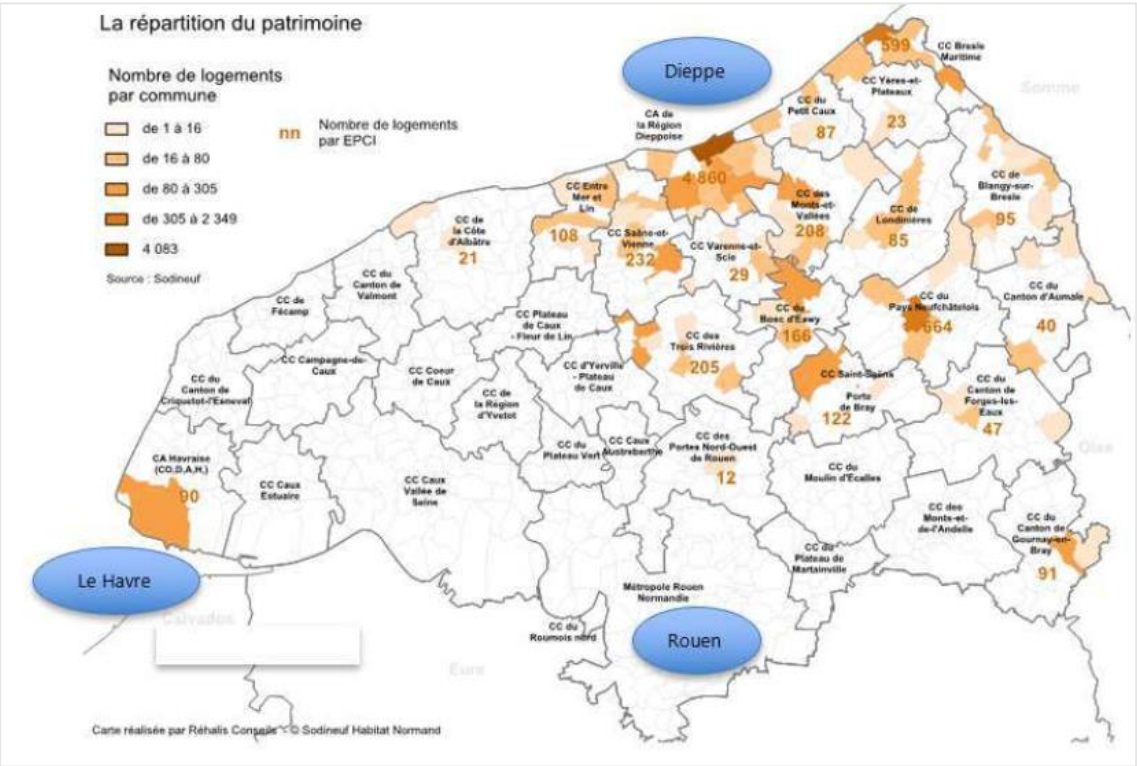
[384] Ibid., p. 15.

[385] Entretien avec un responsable du développement commercial de Sodineuf, réalisé le 2 mai 2019.

[386] Depuis, le projet a été abandonné au profit d'une fusion avec l'ESH Immobilière Basse Seine, ce qui nécessite de redéfinir la stratégie de développement de Sodineuf au Havre.

rentabilisation de la gestion du patrimoine existant. Un nombre plus important de logements permettrait d'optimiser les coûts de gestion.

Figure 8-3 : Localisation du patrimoine de Sodineuf en 2016



Source : PSP Sodineuf 2016-2022 d'après ANCOLS, 2019

L'implantation de l'ESH Logirep dans l'agglomération havraise s'inscrit également dans une perspective de très forte croissance du patrimoine. L'ESH Logirep dispose de la majeure partie de ses 35 000 logements en région parisienne. Elle constitue une filiale du groupe Polylogis dont les principaux actionnaires sont la coopérative européenne Logement, habitat, études et développement coopératif, la société d'économie mixte Adoma et un regroupement du Crédit Mutuel et du Crédit Coopératif. En accord avec les orientations du groupe Polygis qui vise une taille critique de 100 000 logements, Logirep s'est engagée depuis le milieu des années 2000 dans une stratégie de très forte croissance par un développement dans la métropole du Grand Paris ainsi que dans les agglomérations de Rouen

et du Havre[387]. Son développement au Havre paraît néanmoins à l'arrêt, avec aucun nouveau projet n'ayant été annoncé depuis 2014.

Ces deux ESH s'implantent dans ces territoires en mobilisant plusieurs moyens d'acquisition de patrimoine : rachat de patrimoine HLM dans le cadre de vente inter-bailleurs mais aussi par la production d'une offre nouvelle de logements sociaux. L'accès au marché immobilier havrais semble solliciter de la part des organismes HLM les mêmes capacités que celles mobilisées pour l'accès aux droits à construire dans les agglomérations plus dynamiques. On retrouve ainsi la même valorisation des caractéristiques décrites par M. Gimat comme déterminantes pour obtenir des opérations de construction neuve dans des marchés locaux de l'habitat concurrentiels de l'agglomération bordelaise et du sud de la région parisienne : capacités à investir des fonds propres, savoir-faire particuliers (Gimat, 2017, p. 476-478). Il peut s'agir d'une offre à destination des publics spécifiques[388]. Logirep a ainsi réalisé l'unique opération de logements en usufruit locatif social du Havre, dans le cadre d'un partenariat déjà expérimenté en région parisienne avec la filiale de Nexity Perl spécialisée dans l'usufruit locatif social. Sodineuf a développé une résidence pour jeunes salariés et prévoit la commercialisation de logements pour seniors. Ces deux bailleurs ont aussi participé à des programmes multifonctionnels portés par la ville du Havre auxquels les bailleurs historiques ne souhaitaient pas participer. Ces bailleurs sont reconnus par la ville pour leur capacité à faire émerger ces programmes complexes, comme le résume un responsable du service aménagement de la ville du Havre[389] :

> *« Pour la complexité … on a fait appel à Sodineuf. On est allé vers [les bailleurs] pour une maison médicale avec des logements sociaux et bien c'est Sodineuf qui a répondu. C'était ceux qui avaient le plus envie car ce n'est pas un cadeau. C'est dans les quartiers Suds. Les médecins se savent en position de force sur le territoire et peu nombreux. »*

---

[387] ANCOLS, 2016, *Rapport n° 2015-179 Société Anonyme d'HLM Logirep, Groupe Polylogis*, p. 19.

388 Plus particulièrement, la production de logements sociaux pour personnes âgées fait l'objet d'une forte spécialisation avec le développement de filiales dédiées au sein de groupes nationaux. La filiale Logirys du groupe Polylogis a assuré la réhabilitation de quatre EHPAD de la commune du Havre au début des années 2010. De même, CDC Habitat Grand Ouest s'est aussi spécialisé dans le logement des personnes âgées et assure la transformation du foyer logement Aveline d'Alençon en résidence autonomie. Pour ces filiales, les villes en décroissance urbaine peuvent correspondre à des zones de développement. En raison du petit nombre de logements concernés, elles n'ont néanmoins pas fait l'objet d'enquête approfondie.

[389] D'après l'équipe de direction du service aménagement et maîtrise d'ouvrage de la ville du Havre, entretien réalisé le 23 octobre 2018.

1.4. Reconsidérer le développement dans les villes en décroissance

L'examen de ces trois types de stratégies de développement a permis d'exposer comment les organismes HLM composent avec le contexte de décroissance urbaine pour se développer. En particulier, la typologie permet de démêler différentes adaptations aux évolutions sectorielles, bien que celles-ci semblent limiter dans tous les cas la capacité des organismes HLM à engager des politiques de développement alternatives à l'essor de la production neuve.

Une injonction sectorielle redoublée par le contexte local : la persistance d'un intérêt à se développer

Ce passage en revue des stratégies des organismes HLM confirme que l'appréhension du contexte immobilier local - une faible demande en logements non pourvue et/ou un risque de vacance élevé – ne constitue pas une incitation suffisante à modérer le développement des organismes HLM dans les villes en décroissance urbaine. Elle entre en tension avec d'autres injonctions qui soutiennent la croissance patrimoniale, dans l'élaboration des stratégies de développement des organismes HLM : les mutations du secteur HLM qui incitent ceux-ci à accroître leur patrimoine ou les répercussions sur l'organisation d'une perte d'activité induite par la diminution du nombre de logements gérés.

L'injonction à être un opérateur de grande taille, propriétaire de plus d'une dizaine de milliers de logements se retrouve ainsi chez l'ensemble des organismes HLM. Elle prend toutefois des formes différenciées pour les organismes HLM implantés dans les villes en décroissance urbaine. L'injonction à être un opérateur de grande taille, propriétaire de plus d'une dizaine de milliers de logements se retrouve ainsi chez l'ensemble des organismes HLM. Pour les OPH enquêtés, la croissance assure l'autonomie en évitant une mise en groupe avec d'autres organismes HLM éloignés, ce qui constitue sans doute un effet imprévu de la mise en œuvre de la loi ELAN sur ces territoires. Cette quête d'autonomie est même soutenue par la collectivité locale de rattachement afin de garantir le maintien d'investissements sur son territoire. L'objectif de croissance entraîne ainsi des accords pour le rachat de patrimoine public en vue d'accroître le patrimoine géré (dans l'Orne par exemple) et l'accord des conseils d'administration pour que l'opérateur se développe hors de la collectivité de rattachement (Orne, agglomération havraise). L'accroissement du patrimoine prépare aussi la négociation des regroupements à venir. La gestion d'un patrimoine important constitue ainsi un atout qui est valorisé dans la négociation des conditions de regroupements entre opérateurs. Pour les

ESH déjà intégrées aux groupes d'envergure nationale comme Action Logement et CDC Habitat, l'injonction au développement du patrimoine est aussi relayée par le groupe. Les équipes dirigeantes décrivent une tendance à la centralisation des décisions d'investissement par le groupe au fur à mesure de sa constitution. Elles reçoivent ainsi par le groupe des objectifs de construction neuve élevés et jugés inadaptés au marché local. Une responsable d'une ESH Action Logement résume ainsi la situation :« *C'est à se demander s'ils ont connaissance des réalités de terrain ou s'ils font une simple règle de trois en augmentant tous les objectifs de toutes les ESH* »[390]. Pour les ESH filiales de la CDC Habitat, ces injonctions productivistes semblent plutôt accélérer le départ de ces territoires afin de remobiliser les capitaux vers le développement de logements dans des zones plus attractives.

Ces injonctions à la croissance patrimoniale se sont affirmées face aux pressions financières. La mise en place de la réforme dite de « réduction de loyer de solidarité » en 2018 a contribué à une baisse nette des revenus de l'ordre de 4,5% des rendements locatifs[391]. En conséquence, les organismes HLM ont dû réduire certains investissements. Ils ont fait porter ces économies prioritairement sur le parc existant avec des réhabilitations moins nombreuses, moins coûteuses et des dépenses d'entretiens réduites. Les objectifs de production neuve ont plutôt été maintenus, même s'il conviendrait de vérifier si, quelques années plus tard, les opérations prévues ont effectivement été réalisées.

A ces injonctions sectorielles s'ajoutent les difficultés d'une organisation à planifier le déclin de ses activités et de ses ressources. Ainsi, même les organismes HLM ornais qui posent le constat d'une offre excédentaire de logements sociaux ne s'engagent pas à une diminution de leur patrimoine mais à son maintien[392]. Dans les années 2000 et 2010, les organismes HLM ont pu conserver un développement sans augmentation de l'offre de logements sociaux, principalement par acquisition du parc social existant. Ce levier de développement s'épuise néanmoins avec l'achèvement du retrait de certains opérateurs nationaux et la disparition des plus petits opérateurs. Or, la diminution du nombre de logements gérés, à nombre de salariés constant, peut être assimilée à une perte de rentabilité qui se retrouve dans l'augmentation du poids des frais de fonctionnement sur les recettes. Les organismes HLM ont certes la possibilité de diminuer le nombre d'employés. Cependant, si les organismes ornais sont déjà engagés dans des démarches d'intégration du personnel issu des organismes HLM absorbés,

---

[390] Discussion avec l'équipe de maîtrise d'ouvrage d'une EHS, agglomération havraise, réalisée le 28 mars 2019.
[391] Cour des comptes, 2020, *Premiers constats tirés de la conception et de la mise en œuvre du dispositif de réduction de loyer de solidarité (RLS).*
[392] Au moins avant l'obligation du seuil de 12 000 logements pour éviter d'intégrer un groupe d'organismes HLM promulguée par la loi ELAN en 2017.

ils ont privilégié une adaptation de l'organisation sur le long terme plutôt que des licenciements. La réduction de personnel s'opère au gré des départs volontaires des salariés (retraites, mutation professionnelle) alors non remplacés. Les organismes HLM ont aussi la possibilité de développer de nouvelles activités, notamment la production d'équipements d'intérêt public pour le compte des collectivités locales, mais ces nouvelles compétences supposent des employés aux qualifications très spécifiques qui ne sont pas toujours présents dans l'organisation. On retrouve aussi l'une des difficultés des institutions ancrées à quitter un territoire en raison d'un rôle économique et social local qui dépasse largement leurs activités propres. Ce rôle est revendiqué par les bailleurs sociaux ornais, comme l'explique ce responsable de la maîtrise d'ouvrage[393] à propos des effets de la réforme du loyer de solidarité mise en place en 2017 qui diminue les capacités d'investissements des organismes HLM :

> *« Je vais vous parler des conséquences sociales de ce que l'on fait. Sur un objectif de 30 millions [d'investissements] on va faire 15 à 20 millions d'interventions. C'est 15 à 20 millions de travaux qui sont dévolus à des entreprises. C'est 15 à 20 millions d'activités et donc derrière des matériaux, des fournisseurs, des entreprises, du personnel en activité sur le département. Réduire de 30 à 15 [nos investissements] c'est autant d'activités qu'il n'y aura plus. Aujourd'hui le bâtiment fait partie des activités qui fonctionnent encore à peu près (…). Ce qu'on investit dans la remise de logements fournit des salaires pour les artisans. (…) je n'ai pas les chiffres mais je suis sûr qu'on est le premier donneur d'ordre du département. Même si l'entreprise vient du département d'à côté, c'est pareil. On change les villes, on apporte de l'amélioration, on a un impact urbain mais on a un impact social extrêmement important. Je ne fais pas de politique du tout, ce n'est pas mon propos mais je suis sûr qu'il y a au moins 100 gars qui travaillent pour Orne Habitat en ce moment. »*

Pour conclure, la construction neuve demeure ainsi un levier important des stratégies patrimoniales des organismes HLM implantés dans les villes en décroissance urbaine. Elle ne se limite pas à la restructuration du patrimoine à travers des reconstructions partielles à la suite de démolitions mais vise aussi à accompagner le développement de l'organisme HLM. Deux alternatives ont toutefois pu être observées : le développement par acquisition de

[393] Entretien avec un responsable de maîtrise d'ouvrage, Orne, le 11 février 2017.

patrimoine existant, le développement par production neuve dans d'autres zones géographiques.

Préciser les liens d'attachement : le poids de la gouvernance plutôt que du patrimoine

Ces incitations multiples à l'accroissement du patrimoine géré par les organismes HLM s'articulent à un ensemble de modes d'attachement au territoire qui amène à préciser les caractéristiques du bailleur comme institution ancrée. Tout d'abord, on observe des stratégies possibles de « désengagement » d'organismes HLM de certains territoires alors même que le système HLM restreint les possibilités de cession du foncier ou du logement hors du secteur HLM. La vente de patrimoine entre bailleurs permet d'organiser un départ en quelques années d'un territoire. Ces désengagements sont emblématiques d'ESH intégrées à des groupes nationaux de logement social dans lesquels la quête de rentabilité est exacerbée[394]. La vente s'intègre ainsi dans des stratégies de rééquilibrage du patrimoine où la cession du patrimoine finance le développement dans des zones plus dynamiques.

Parmi les organismes HLM qui se maintiennent dans ces territoires et y poursuivent leur développement, deux profils émergent. S'y retrouvent d'abord l'ensemble des bailleurs à gouvernance locale, c'est-à-dire avec des administrateurs issus des territoires en décroissance urbaine. Il peut s'agir d'une collectivité locale pour les OPH ou d'un pacte d'actionnaires où les acteurs locaux sont majoritaires pour l'ESH Sagim[395]. Ceux-ci ont tendance à maintenir leur patrimoine et adopter des politiques de développement modérées sur le territoire. Ces politiques s'appuient sur l'acquisition de patrimoine d'autres bailleurs et la négociation auprès de leur gouvernance d'un développement au-delà de leur territoire de rattachement. L'OPH départemental de Seine-Maritime peut aussi être inclus dans ce profil. Il s'agit d'un OPH à gouvernance départementale au sein duquel une diversité de territoires sont représentées. Cet OPH maintient le patrimoine situé dans l'agglomération havraise mais réserve le développement d'une offre neuve à d'autres territoires, en accord avec les orientations fixées par le département. Il s'agit à la fois d'intervenir dans des marchés détendus où le problème de vacance est beaucoup plus prégnant qu'au Havre à travers des

---

[394] Le mouvement de regroupement impulsé par la loi ELAN témoigne cependant de logiques différentes selon ces groupes. Si les stratégies des ESH du groupe CDC Habitat observées ici privilégient le retrait des territoires, d'autres ESH du groupe Action Logement rechercheraient plutôt à s'implanter dans des villes en décroissance. Elles acquièrent notamment des participations dans les sociétés de coordination qui se créent avec des OPH à Saint-Dizier, Egletons ou en Meuse.

[395] Au contraire, l'échec de la mise en place d'un pacte d'actionnaires à dominante locale pour l'ESH Siloge et la confirmation du CIL Logéo comme actionnaire majoritaire en 2011 coïncide avec la reprise de la production neuve par l'ESH au Havre.

programmes de réhabilitation, démolition et reconstitution partielle de l'offre. L'offre neuve est aussi mobilisée pour des opérations dans les centre-bourgs. Un deuxième profil se retrouve seulement dans l'agglomération havraise. Il s'agit d'ESH intégrées à des groupes nationaux, soit historiquement présentes dans ces villes, soit des ESH voisines qui cherchent à s'y implanter. Elles tirent parti de leur position dans un marché du logement concurrentiel pour produire une offre nouvelle de logements sociaux sans en subir les effets sur l'augmentation de la vacance. Elles visent un développement fort dans ces territoires, soutenus par des fonds propres importants et la valorisation de savoir-faire spécifiques.

Pour ces organismes HLM « ancrés », la configuration du marché immobilier local semble tout de même participer à la différenciation des stratégies de développement. Ainsi, les stratégies les plus proches d'un modèle de « décroissance planifiée » se retrouvent exclusivement dans l'Orne où les bailleurs parviennent plus ou moins se développer sans trop augmenter l'offre de logements sociaux dans les villes en décroissance. Ils pratiquent d'abord la croissance externe, par rachat du patrimoine d'autres bailleurs ou par la reprise de logements gérés par les collectivités locales. Ces bailleurs revendiquent aussi auprès des élus la possibilité de déterminer le volume de production neuve dans les villes en décroissance en fonction du volume de logements démolis. La configuration des acteurs locaux favorise ces stratégies avec des marchés qui n'attirent pas de nouveaux opérateurs, à l'exception du sud de l'agglomération alençonnaise en périphérie du Mans. C'est aussi dans le marché ornais que les effets d'une concurrence entre opérateurs sont les plus réciproques. En effet, les deux opérateurs ayant un parc assez similaire (cf. chapitre 7), toute production neuve contribue à accroître leur taux de vacance respectif. Inversement, au Havre la concurrence entre opérateurs est plus forte. Les opérateurs qui arrivent sur le territoire tirent bénéfice de leur mise sur le marché d'une offre nouvelle, qui renforce la dévalorisation et donc la vacance de la partie obsolète du parc, détenue par des opérateurs plus anciennement implantés.

2. Au quotidien : produire et gérer le logement social en contexte de décroissance urbaine

Pour les organismes HLM « qui restent »[396], l'ensemble des activités de bailleur sont contraintes par le processus de décroissance urbaine dont l'accroissement du risque de vacance constitue l'une des manifestations centrales. La réduction, la gestion ou l'anticipation de taux de vacances élevés représentent des enjeux communs à l'ensemble des directions enquêtées, rassemblant ainsi les activités de maîtrise d'ouvrage et de gestion locative.

L'intensification de la lutte contre la vacance s'inscrit dans des dynamiques sectorielles communes à tous les organismes HLM. De nombreux travaux en font l'indice du renforcement d'une « rationalité gestionnaire » au sein de l'organisation (C. Bourgeois, 1998), c'est-à-dire de la priorisation de la recherche de rentabilité économique et d'efficacité parmi la diversité des objectifs poursuivis par l'organisation (Craipeau et Metzger, 2007). Limiter le nombre de logements vacants, les impayés mais aussi la perte d'attractivité du patrimoine vis-à-vis des ménages considérés comme les plus stables ou les plus solvables est une stratégie de plus en plus intégrée à l'exercice d'attribution des logements. La poursuite de ces objectifs s'oppose alors de plus en plus fortement à la poursuite de missions sociales de l'organisation comme l'égalité d'accès au logement social ou la recherche de mixité sociale (M. Bourgeois, 2017 ; Le Bon - Vuylsteke, 2019 ; Sala Pala, 2005).

Mon enquête montre toutefois que la lutte contre la vacance constitue un enjeu hégémonique[397] pour les organismes HLM implantés dans les villes en décroissance urbaine. Maîtriser la vacance mobilise l'ensemble des services de l'organisation. Ceux-ci y consacrent des ressources financières et techniques de plus en plus importantes. Ces modalités de gestion ne sont pas seulement internes mais tendent aussi à impliquer les collectivités locales et les acteurs associatifs, transférant ainsi une partie du risque de vacance à des tiers.

---

[396] Je mobilise plus précisément les entretiens réalisés auprès des services de gestion locative de cinq bailleurs affectés par une vacance structurelle ou un risque de vacance important : Alcéane, Immobilière Basse Seine et Habitat 76 au Havre, Orne Habitat et Logim dans l'Orne.

[397] A l'inverse, la lutte contre les impayés, qui constitue aussi un des enjeux d'une rationalisation de la gestion (Bourgeois, 2017), n'apparaît pas comme un problème spécifique à leurs territoires. Le non-paiement d'un loyer relèverait davantage d'un défaut d'organisation des services de gestion locative que des faibles ressources des ménages. A travers différentes procédures (relances systématiques, collaboration avec les services sociaux, priorité de mutation, etc.), les services de gestion locative contrôlent les impayés. Parmi les offices publics de l'habitat, ceux qui sont les plus implantés dans les villes en décroissance urbaine n'ont pas d'impayés significativement supérieurs à la moyenne.

Observer les modalités de lutte contre la vacance permet aussi d'aborder une plus grande diversité de préoccupations des organismes HLM en contexte de décroissance. Ces changements soulignent la perte de rentabilité économique mais aussi la remise en cause de l'utilité sociale des missions historiques assignées aux bailleurs : la production de logements abordables, l'amélioration des conditions de logement, non seulement des ménages qui ne trouvent pas à se loger sur le marché privé mais aussi des ménages issus des classes moyennes. Deux changements majeurs sont ainsi observés dans ce contexte. D'une part, les organismes HLM cherchent à diversifier leurs activités et les publics logés. D'autre part, la concurrence entre organismes HLM pour loger les demandeurs est intégrée par les équipes. Celles-ci adoptent des pratiques issues de l'immobilier privé visant à se faire connaître, se différencier des autres opérateurs et fidéliser les ménages.

La gestion de la vacance et son anticipation transforme ainsi l'ensemble des activités des organismes HLM. Les pratiques évoluent, à la fois dans les services de maîtrise d'ouvrage (2.1.) et ceux de gestion locative (2.2.).

2.1. Agir sur le patrimoine existant

Les stratégies de développement exposées auparavant montrent comment l'offre nouvelle est programmée pour anticiper le risque de vacance. A travers la redéfinition des zones de développement et des types de logements construits, les bailleurs cherchent à produire des logements conformes aux besoins estimés des ménages dans les décennies à venir. La gestion du patrimoine existant vise aussi à limiter la vacance à travers deux moyens principaux : l'adaptation du parc existant aux attentes identifiées des ménages (2.1.1.) et la suppression définitive des logements (2.1.2.).

2.1.1. Améliorer le patrimoine existant

Les bailleurs sociaux expliquent la vacance dans leur patrimoine à la fois par les dynamiques démographiques et économiques des territoires et par l'inadaptation du patrimoine aux demandes actuelles de logement des ménages (cf. chapitre 4) dans un contexte de marché détendu (cf. chapitre 7). L'inadaptation est multiple, correspondant à la fois aux formes urbaines, à la localisation, à la typologie ou à la distribution des espaces du logement. Les services de maîtrise d'ouvrage et d'entretien cherchent alors à adapter le patrimoine existant aux attentes contemporaines des ménages pour favoriser sa relocation. Ils conduisent des stratégies d'amélioration du parc à travers trois types de démarches : l'amélioration de

l'entretien courant des logements, la programmation de réhabilitations et des interventions relevant de l'amélioration du cadre de vie par des pratiques de gestion urbaine.

Les bailleurs sociaux font du budget de remise en état des logements entre deux locations le premier levier patrimonial de lutte contre la vacance. Ce budget permet d'assurer le bon état d'un logement avant sa remise en location à travers de menues réparations mais aussi des travaux d'embellissement (réfection des peintures par exemple). Il comprend souvent une part variable destinée à aménager le logement selon les attentes du locataire par des petits travaux (changement de peinture, ajout de prises électriques, etc.). Chez certains bailleurs, la réalisation de ces travaux par le locataire fait partie intégrante du processus, permettant aussi de réduire les coûts d'entretien :

> *« On va dire au locataire : on vous fait le don de la peinture ou de la tapisserie, une pièce ce n'est pas compliqué, on vous laisse 15 jours [de gratuité]. Après, s'il y a plus, on peut aller maximum jusqu'à 2 mois de gratuité. Ce n'est quand même pas rien pour le locataire, en plus il met ça à son goût et n'est pas quittancé pendant 2 mois. Nous c'est bien pour nous parce que comme il a transpiré un peu, il respecte un peu plus. C'est bien aussi en termes de budget car ça permet de faire quelques petites économies qui ne sont pas neutres[398]. »*

Plus globalement, les bailleurs expliquent augmenter les dépenses d'entretien courant pour améliorer l'état des logements et des parties communes.

Les bailleurs sociaux mènent aussi des programmes de réhabilitation pour remettre aux normes du marché l'offre existante. Cela se traduit principalement par des travaux de mise en conformité avec les normes « personnes à mobilité réduite » et par la réhabilitation énergétique des logements. Néanmoins, la réhabilitation est parfois estimée comme trop coûteuse ou incertaine pour remettre durablement un logement sur le marché de la location :

> *« Quand on réhabilite, à moins de restructurer complètement, on sera toujours en décalage avec les besoins des habitants. Il faut transformer les typologies et la distribution des espaces, ce que nous permet de faire la production neuve. Aujourd'hui un T3 on est plutôt entre 58 et 62 m² et là on répond aux besoins. (…) A quoi ça sert aujourd'hui de ne faire que de réhabiliter des T5 ? Il n'y a pas de demande.[399]. »*

---

[398] Entretien avec un responsable de la gestion locative, Orne, le 4 juillet 2018.

[399] Entretien avec un responsable de la maîtrise d'ouvrage, agglomération havraise, le 22 octobre 2018.

La décision de réhabiliter dépend ainsi de l'anticipation du maintien de la demande, au moins durant la période d'amortissement de la réhabilitation :

> *« On a des bâtiments anciens sur lesquels on sait que, de toute manière, ça va être la galère d'essayer de les relouer car on n'a plus de demande. Quand on a un locataire qui s'en va, déjà pour le remplacer, c'est extrêmement compliqué et puis on sait qu'on ne pourra pas faire perdurer dans le temps sans faire de réhabilitations. De toute manière, si on ne démolit pas, on va être obligé de passer par un stade de réhabilitation. Une réhabilitation, vous le savez comme moi, c'est entre 15 et 20 ans. Donc la péréquation qu'on fait en plus c'est, vu la capacité financière de nos locataires, si on augmente les loyers au plafond ce n'est pas la peine. Les gens ne loueront plus ce type d'habitat. Donc, il faut arbitrer. Généralement, ce qu'on fait, c'est qu'on se dit, voilà, on a un groupe de trois bâtiments. On sacrifie un bâtiment qu'on démolit et on fout un gros paquet sur la réha' du reste. Et là, on arrive à réoccuper le reste de manière intégrale. En fait, il faut faire le choix de la péréquation entre coûts et besoins. C'est vrai que l'arbitrage n'est pas simple à faire[400]. »*

2.1.2. Supprimer l'offre obsolète

Les bailleurs sociaux disposent ainsi d'un ensemble de logements difficiles à louer et pour lesquels la réhabilitation est jugée trop coûteuse. Celle-ci peut être supprimée, par démolition ou plus rarement par changements d'usage.

Démolir

La démolition des logements vacants est une démarche commune à l'ensemble des bailleurs sociaux rencontrés. Cette solution rejoint celles mises en œuvre dans d'autres pays européens par les bailleurs sociaux et les acteurs publics, notamment en Allemagne (Bernt, 2009 ; Florentin, 2009a) ou au Royaume-Uni (Couch et Cocks, 2013 ; Leather et Nevin, 2013). En France, elle est mise en œuvre depuis les années 1990 et la pratique se généralise à partir des années 2000 avec les opérations de renouvellement urbain puis dans les bourgs des communes rurales. Il s'agit néanmoins d'une solution coûteuse, irrémédiable et qui nécessite l'accord des élus locaux. Des solutions temporaires de mise hors marché peuvent ainsi être

[400] Entretien avec l'équipe de direction, Orne, le 25 mai 2018.

préférées. Il s'agit de condamner l'accès aux logements vacants pour limiter les occupations non souhaitées avec la pose de portes blindées anti-intrusion, la condamnation de cages d'escaliers ou la fermeture des accès extérieurs (cf. Figure 8-4).

Figure 8-4 : Une mise hors marché à moindre coût, les pieds d'immeubles « tôlés »

Afin d'éviter les occupations non souhaitées, les accès des logements du rez-de-chaussée de l'immeuble ont été condamnés avec la fermeture des ouvertures principales (ici le balcon) et la pose de portes anti-intrusion. Cette solution rend cependant beaucoup plus visible la perte d'attractivité d'un ensemble immobilier.

Source : Photographie personnelle, 2018

Les bailleurs sociaux citent plusieurs critères qui participent à la prise de décision. Les critères sont économiques avec l'appréciation des principaux coûts de la démolition : perte de recettes locatives, emprunts à rembourser, coût du relogement des ménages, frais d'entretien du bâtiment et coût des travaux de démolition. Les coûts des travaux de démolition notamment sont encore peu standardisés et dépendent fortement de la disponibilité des opérateurs et des caractéristiques de construction (technique de construction, présence d'amiante, etc.). Ces coûts peuvent être atténués soit par des aides publiques, soit par la valorisation économique du foncier libéré.

Dans tous les terrains enquêtés, les possibilités de valorisation économique demeurent faibles du fait du fonctionnement du marché immobilier et des règles encadrant la construction de

logements sociaux. Dans les villes les plus dotées en logement social, l'utilisation du foncier libéré pour construire de nouveaux logements sociaux est fortement contrainte par les réglementations locales qui visent plutôt la diminution du volume de logements sociaux. De plus, la cession du foncier à des promoteurs privés est difficile, faute de candidats. L'enjeu porte alors sur la négociation avec les collectivités locales, soit pour lever l'impossibilité de construction (au Havre), soit pour ou négocier une aide supplémentaire à la démolition à travers le rachat du foncier libéré, la prise en charge des coûts d'entretien des friches ou bien la mise à disposition d'autres terrains pour reconstruire une partie de l'offre démolie.

Cette décision est aussi politique puisqu'elle suppose l'accord des collectivités locales impliquées dans le financement du logement et l'autorisation de la commune d'implantation des logements. Si dans les villes les plus dotées en logements sociaux, les démolitions semblent plutôt acceptées, ces décisions sont plus difficiles dans les villes au parc de logement réduit. Il s'agit par exemple de bourgs ou petites villes dotées de quelques dizaines de logements sociaux. L'enjeu porte alors sur la reconstitution partielle de l'offre démolie :

> *« On en démolit 20, on en reconstruit 10. On essaye de trouver la bonne mesure. On en reconstruit 10. Si, de fait, il s'avère que 3 ans après on a une demande qui est conséquente et on n'a pas de logements, on fera une deuxième tranche. On ne fait pas du 1 pour 1[401]. »*

Changer l'usage

Plus rarement, les organismes HLM rencontrés conduisent des actions de suppression de logements existants par une restructuration lourde permettant une réaffectation et un repositionnement de l'immeuble dans son marché. Ces opérations visent à adapter l'offre aux nouveaux profils sociaux des demandeurs. Ainsi, certains immeubles composés de grands logements sont restructurés pour offrir des T2 et T3 correspondant aux demandes de familles monoparentales ou de personnes âgées. Cela a principalement été mis en place dans l'Orne. Néanmoins, il s'agit d'opérations coûteuses rarement mises en œuvre en dehors des programmes financés par l'ANRU. Dans le cadre des démarches de gestion urbaine de proximité, les organismes HLM développent aussi une politique de location des logements à tarifs préférentiels à des associations.

[401] Entretien avec l'équipe de direction, Orne, le 25 mai 2018.

2.2. Agir sur la demande en logement

La gestion de la vacance relève des missions classiquement attribuées aux services de gestion locative. Ces services gèrent « *l'ensemble des tâches qui correspondent à la relation entre un propriétaire et un locataire* » (Driant, 2015b, p. 1) Si la définition des missions varie selon les organismes HLM, il s'agit généralement de trouver un demandeur, conclure un contrat de location, gérer l'entretien de l'immeuble, répondre aux demandes des locataires, recouvrer le loyer et les charges jusqu'au départ du locataire. La gestion de la vacance, délai entre deux mises en location d'un même logement, fait ainsi partie intégrante de ces missions.

Au sein des organismes HLM en contexte de décroissance urbaine confrontés à une vacance élevée et récurrente, on retrouve des mécanismes similaires à ceux décrits dans d'autres contextes territoriaux pour lutter contre la vacance. Afin de capter des locataires, les services de gestion locative intègrent des pratiques et savoir-faire de la gestion immobilière privée et remettent en cause le processus administratif d'attribution de logements sociaux (2.2.1.). Néanmoins les transformations de l'activité de gestion locative ne concernent pas seulement l'attribution à de nouveaux demandeurs. Elles reposent aussi sur des leviers originaux de gestion des mutations (2.2.2.) et diminution du coût du logement (2.2.3.). Elles s'appuient aussi sur des arrangements vis-à-vis des règles nationales d'accès et maintien dans le parc social qui sont négociées avec les collectivités locales.

2.2.1. Capter et élargir le spectre des ménages logés

Les services de gestion locative mettent en évidence plusieurs causes d'une vacance résidentielle élevée sur leurs activités. Elle traduit d'abord une diminution des nouvelles demandes, notamment parmi les ménages salariés, avec une diminution de l'exercice des droits de réservation d'Action Logement. La vacance correspondrait aussi à une sélectivité accrue des demandeurs de logement. Les demandeurs ne seraient pas en attente d'un logement social car ils sont déjà logés et même souvent déjà dans le parc social. Ils seraient plutôt en attente d'un logement spécifique en termes de localisation, de typologie, d'exposition au soleil, etc. Enfin, les organismes HLM sont en compétition pour loger ces ménages. Cette concurrence brouille les spécialisations historiques de peuplement établies avec des OPH spécialisés dans l'accueil des ménages les plus en difficulté et des ESH spécialisés dans le logement des travailleurs (cf. chapitre 7).

Pour tenir compte de ces constats, les équipes de gestion locative revendiquent une série d'adaptations de leurs missions. Elles cherchent à capter les ménages demandeurs avant leurs

homologues mais aussi à susciter de nouvelles demandes. Ces changements reposent sur une évolution du travail du travail d'attribution des logements :

> *« C'est vrai que je me souviens que quand je suis arrivée [dans le service], la vacance existait mais n'était pas un point noir comme elle l'est aujourd'hui. Même mes collègues en agence, les chargés de clientèle, leur métier a énormément évolué depuis une dizaine d'années [depuis 2010 environ] puisqu'avant elles attendaient le client quoi. Les clients venaient tous seuls en agence, il n'y avait pas besoin d'aller les chercher. Là c'est vrai que ce n'est pas du tout le cas, sauf sur des secteurs en individuel bien situés où on peut avoir un ou deux candidats[402]. »*

Les bailleurs présentent cette évolution comme une véritable rupture dans les pratiques professionnelles. La situation de marché se confronte au fonctionnement administratif de l'attribution de logements sociaux. Il n'est plus possible de gérer une « file d'attente de dossiers » selon des critères de priorité définis par la loi (public prioritaire, ancienneté de la demande, etc.). Ces transformations s'inscrivent dans une évolution générale des métiers de la gestion locative, imputables à la fois aux réformes managériales qui animent le secteur HLM depuis les années 1980, et au renouvellement des formations et à l'homogénéisation des recrutements (Bourgeois, 2017). M. Bourgeois montre ainsi comment le profil du chargé de clientèle commercial se généralise au sein des organismes HLM, au détriment d'autres profils, ceux plus administratifs qui privilégient le contrôle et la vérification des pièces administratives et ceux plus sociaux qui valorisent l'accompagnement de ménages en difficulté dans leur travail. Dans les territoires où les candidats sont peu nombreux et le parc moins réservé, les compétences commerciales de négociation, de mise en valeur des logements sont encore davantage plébiscitées par les services de gestion locative (Bourgeois, 2017). Elles se retrouvent dans les différentes activités de la gestion locative : la recherche de ménages, l'attribution des logements et l'élargissement de la clientèle.

Prospection : méthodes de recherche de nouveaux clients

Les services de gestion locative développent une nouvelle activité de prospection en amont de l'attribution de logements. Il s'agit de rechercher de nouveaux clients potentiels. Cette recherche s'effectue principalement à travers la consultation du fichier du système national d'enregistrement (SNE) qui regroupe pour chaque département l'ensemble des demandes de

[402] Entretien avec un responsable de la gestion locative, Orne, le 11 octobre 2017.

logements sociaux en cours. Les services de gestion locative expliquent faire une exploitation systématique de ce fichier. Les chargés de gestion locative repèrent les demandes dans le fichier SNE et recherchent les logements vacants correspondants. Bien souvent un premier contact est pris pour préciser la demande en logement du ménage et faire de premières propositions :

> *« Nous aujourd'hui, on capte toutes les demandes du SNE. (…) Pour essayer de louer et satisfaire le plus, il faut convoquer les gens. Dès que quelqu'un fait une demande, on part du principe qu'il y a une attente réelle, existante. Si vous attendez, si vous êtes trop long à aller chercher les gens, attention[403]. »*

Les services de gestion locative ont plus généralement développé les méthodes de communication classiques de l'immobilier privé. Les logements à louer sont au cœur des supports de communication : site Internet, annonces consultables en agence ou organisation de journées portes-ouvertes à la livraison de nouveaux programmes immobiliers (cf. Figure 8-5). Ils recourent également aux supports de diffusion des annonces immobilières privées à l'instar des sites en ligne d'annonces immobilières comme la plateforme « le Bon Coin », des journaux locaux d'annonces immobilières, des pages d'annonces immobilières des quotidiens régionaux, des panneaux d'affichage publicitaires, du dépôt de prospectus chez les commerçants, stand dans les événements locaux ou de l'ouverture d'agence commerciale dans les lieux passants.

[403] Entretien avec un responsable de la gestion locative, agglomération havraise, le 20 décembre 2018.

Figure 8-5 : Diversité des supports de communication

Panneau publicitaire – centre d'Alençon

Campagne publicitaire ciblée sur les jeunes actifs

Agence locative et annonces en centre-ville

Encart dans un magazine immobilier

Sources : Orne Habitat, Logic-immo.com, photographies personnelles

Attributions : accélérer le processus, limiter les refus, préserver l'équilibre de la résidence

Concomitamment, les services de gestion locative cherchent à accélérer le processus d'attribution de logements. Au cœur du métier des chargés de gestion locative, l'attribution de logements sociaux fait l'objet d'un encadrement croissant de la part des pouvoirs publics afin de limiter les discriminations dans l'accès au logement. La décision d'attribuer un logement social s'effectue au sein des commissions d'attribution de logements (CAL) qui regroupent des représentants des réservataires, la collectivité locale d'implantation du logement, les services de l'État, les représentants des locataires et les organismes HLM (cf. Figure 8-6). L'attribution relève ainsi d'un ensemble de critères plus ou moins explicites, qui articulent les règles nationales d'attribution de logement, les critères de sélection propres aux

réservataires, les préférences exprimées par les collectivités locales et les attentes des bailleurs sociaux.

Les équipes de gestion locatives revendiquent trois enjeux principaux de la phase d'attribution pour lutter contre la vacance : accélérer le processus, limiter les refus, tout en veillant à plus long terme à préserver des « équilibres de peuplement » à l'échelle des résidences.

Parmi les logements vacants disponibles à la location, les chargés de clientèle vont déterminer lesquels doivent prioritairement être remis en état pour la location. L'objectif est de toujours disposer d'un panel de logements aux typologies et localisations variées prêts à être visités. Les équipes de gestion locative vont aussi suivre précisément les préavis de départ pour anticiper les renouvellements des baux. La visite du logement en amont de l'inscription de la demande à la commission d'attributions est ainsi systématique, à l'exception de la mise en location de programmes neufs pour lesquels les demandeurs peuvent être nombreux :

> *« Tous les candidats visitent avant le passage en CAL, c'est obligatoire. Les équipes des territoires se chargent de faire les visites mais on informe que ce n'est qu'une proposition de logement. Le candidat est prévenu. Ça ne vaut pas accord, seule la CAL est souveraine[404]. »*

Les services de gestion locative s'organisent aussi pour raccourcir les délais induits par le respect des différentes étapes de la procédure d'attribution à travers l'anticipation des choix de la commission d'attribution, en laissant de côté des dossiers qui ont moins de chance d'être acceptés. M. Bourgeois montre notamment comment les chargés d'attribution intègrent dans leur travail les critères de sélection formulés par les élus en satisfaisant par avance à la règle tacite de la « préférence communale », c'est-à-dire la présentation prioritaire de demandeurs qui résident déjà dans la commune (Bourgois, 2017).

Leur travail porte aussi sur la sensibilisation des administrateurs de la commission d'attribution de logements aux problèmes de vacance pour infléchir certaines décisions au cas par cas ou même introduire une procédure d'attribution dérogatoire pour les logements vacants depuis longtemps ou situés dans des territoires peu attractifs. La règle de trois candidatures pour un logement à attribuer subit par exemple des adaptations au sein de tous les organismes HLM enquêtés. Ceux-ci définissent en accord avec les autres membres de la CAL des zones géographiques ou des typologies de logement où, en raison d'un taux de

[404] Entretien avec un responsable de gestion locative, agglomération havraise, réalisé le 3 avril 2019.

vacance élevé, un seul candidat peut être présenté. M. Le Bon-Vuylsteke (2019) observe des accords similaires pour les attributions de l'Office intercommunal de Saint-Étienne, justifiés par la même recherche de conciliation entre respect de la réglementation et lutte contre la vacance.

L'attribution est aussi déterminée par les caractéristiques des locataires déjà présents dans la résidence concernée. L'examen des situations individuelles de chaque ménage ne suffit pas mais l'obtention d'un logement dépend aussi des « capacités d'accueil » estimées du quartier ou de la résidence. Plusieurs bailleurs font ainsi état d'un suivi du peuplement de chacune des résidences à travers une série d'indicateurs descriptifs des locataires de la résidence :

> *« Nous on assume une politique de peuplement. On a, par résidence, une classification en termes de marges d'accueil. Le patrimoine est classé en fonction d'indicateurs (composition familiale, ressources …) à l'échelle du bâtiment pour savoir s'il y a capacité d'accueil ou non. Si oui, il faudra privilégier des ménages qui permettent d'accueillir le 1er quartile. A l'inverse, si les indicateurs sont un peu plus en alerte, on va réfléchir. (…) Ce n'est pas quantifié, il n'y a pas de seuils. Les chargés d'attribution font des croisements et c'est ça qui permet de prendre la décision. C'est un outil d'aide à la décision dans le but avec ces indicateurs et le profil du demandeur de maintenir une mixité sociale[405]. »*

De nombreux travaux ont montré comment ces stratégies de mixité sociale, de préservation des équilibres de peuplement ou de maîtrise de capacité d'accueil correspondent à des formes euphémisées de contrôle de l'accès au logement des populations identifiées comme défavorisées ou jugées « à risque » (Simon, 2003 ; Sala Pala, 2005 ; Belmessous, 2013 ; Bourgeois, 2017). Comme l'explique cette chargée d'attribution d'un organisme HLM havrais, l'enjeu pour le bailleur est d'ordre gestionnaire. Il s'agit d'éviter de rassembler les ménages les plus susceptibles de causer des troubles de voisinage et de participer à la perte d'attractivité de la résidence :

> *« Effectivement, quand vous attaquez le 1er quartile des plus pauvres, vous vous exposez à d'autres pathologies. Alors, on peut les avoir dans tous les quartiles mais qui sont plus récurrentes chez certains. Je sais très bien qu'une femme qui est seule avec 3 ou 4 enfants, elle a beaucoup plus de mal à gérer qu'un couple. Il ne faut pas stigmatiser mais il y a des problématiques plus fréquentes[406]. »*

---

[405] Entretien avec un responsable de gestion locative, agglomération havraise, réalisé le 3 avril 2019.
[406] Entretien avec un responsable de gestion locative, agglomération havraise, réalisé le 19 octobre 2018.

Ces critères paraissent toutefois assez flexibles, pouvant être revus localement par les équipes de gestion locative afin de résorber la vacance dans certaines résidences. Des « stratégies de reconquête », comme les nomment les équipes de gestion locative, sont en effet parfois mises en œuvre. Dans ce cas, les équipes de gestion locative cherchent en priorité à résorber la vacance, ce qui passe par la remise en état des logements mais aussi l'attribution plus systématique à des ménages considérés comme « fragiles ». Similaires aux stratégies de « concentration » observées par M. Bourgeois (2017, p. 254) ou aux stratégies de « remplissage » décrites par V. Sala-Pala (2005, p. 484), cette stratégie conduit à *« d'attribuer systématiquement les logements à des ménages captifs »*, à commencer par les « groupes à risque ». L'enjeu de lutte contre la vacance prime alors sur l'appréhension à moyen terme de problèmes de cohabitation ou de troubles de voisinage[407].

[407] Ces deux objectifs, la maîtrise du peuplement et la maîtrise de la vacance, entrent régulièrement en tension dans les pratiques d'attribution. M. Bourgeois suggère que le recrutement croissant de salariés issus de formations de gestion immobilière renforce le poids de l'objectif de lutte contre la vacance dans la gestion des attributions de logement (2017, p. 439).

Figure 8-6 : L'accélération de la procédure d'attribution de logements d'après le CCH et les entretiens réalisés

Principales évolutions réglementaires qui réduisent les délais d'attribution

2007 – l'obligation de présenter trois candidats ne s'applique pas si la demande est insuffisante pour ce logement

2011 – possibilité d'attributions conditionnelles: la CAL classe des candidats par ordre de priorité. Si le 1er refuse, le deuxième se voit proposer le logement sans remobiliser la CAL

2018 – dématérialisation possible de la CAL, ce qui permet de réunir plus souvent ses membres

1/ Recherche de candidats pour le logement à attribuer:

- Si le logement est réservé, prévenir le réservataire qui peut faire des propositions de candidats
- Rechercher parmi les demandeurs, les ménages correspondant au logement, dans le respect des critères de priorité des ménages

2/ Instruction de la demande:

- Prise en compte des propositions du réservataire
- Vérification des critères d'éligibilité des candidats
- Proposition d'une liste de candidats à la CAL

3/ Décision d'attribution prise par la CAL:

- Choix du candidat dans le respect des critères de priorité établis par loi, les documents de planification locaux (PDAHLPD, CIL) et ceux définis par la charte d'attribution de la CAL

4/ Attribution du logement:

- Prévenir le ménage retenu et attendre sa confirmation (délai minimal de 10 jours)
- Signature du bail

Pratiques professionnelles qui réduisent les délais d'attribution

Communication en amont sur les logements disponibles à la location auprès des demandeurs

Prise de contact avec le demandeur pour préciser & orienter la demande de logement

« Visite debout »: visite directe des logements disponibles

Si le logement est considéré comme peu attractif, visite du logement avant décision de la CAL

Analyse de l'adéquation entre profil des candidats (ressources, taille du ménage, etc.), demande de logement exprimée et caractéristiques du logement à attribuer

Candidat prévenu par téléphone

Elargir le spectre des ménages logés : classes moyennes, exclus du marché, seniors, étudiants

La communication est aussi travaillée pour s'adresser aux publics éligibles au logement social mais qui ne sont pas demandeurs : ménages aux revenus modestes, personnes âgées, étudiants. Elle vise à changer l'image stigmatisante accolée au logement social, comme l'explique ce directeur d'organisme HLM[408] :

> *« On a sorti toutes les agences des quartiers et on a créé des agences en centre-ville. C'est important parce qu'on s'est dit : « Après tout, nous sommes des agents immobiliers sociaux. Arrêtons d'avoir l'image logement social. » Ce n'est pas qu'on ait honte d'être logement social mais dans l'Orne, en étant logement social on répond à 85% de la population. On peut loger tout le monde quasiment. Il n'y a pas de raison d'être aussi peu performant en termes d'image. »*

La présentation du logement social comme un mode d'habitat à destination du plus grand nombre mais injustement décrié ou méconnu par la population revient fréquemment dans les entretiens. Le taux donné ici de 85% de ménages éligibles reste toutefois théorique. Il renvoie à l'estimation du nombre d'habitants dont les niveaux de revenus sont compatibles avec le logement PLS, c'est-à-dire le logement au loyer le plus élevé de la gamme des logements sociaux. Ces logements sont très peu nombreux dans les terrains d'enquête, ils représentent tout au plus 2,8% des logements au Havre[409]. Ce type de logement a été développé pour financer des logements spécifiques ou loger des ménages à revenus moyens mais insuffisants pour se loger dans les marchés immobiliers aux prix élevés.

Le changement d'image passe ainsi par la reprise de codes du secteur immobilier privé et l'effacement des références au logement social : création de marques spécifiques pour commercialiser les logements destinés aux ménages à ressources plus élevées, discrétion des références aux plafonds de loyers dans les annonces immobilières.

Néanmoins, les chargés de gestion locative ne revendiquent pas seulement de loger les classes moyennes. Les partenariats avec les associations d'hébergement et les services sociaux sont ainsi présentés comme un moyen de louer des logements à des publics en difficulté. Les organismes HLM concluent des baux avec les associations d'hébergement qui assurent ensuite l'entrée et le maintien dans le logement de publics en difficultés (mineurs isolés,

---

[408] Entretien avec l'équipe de direction, Orne, le 25 mai 2018.
[409] RPLS 2017.

demandeurs d'asile, sortie d'hébergement, etc.). Une responsable de gestion locative[410] en fait un moyen de concilier lutte contre la vacance et exercice des missions sociales du bailleur :

> *« Alors les publics spécifiques, c'est un autre accès pour lutter contre la vacance. Et puis comme ça, on lutte contre la vacance mais pas que. (…) On loue à des personnes morales qui sont agréées à différents niveaux : handicap, I.M.L [Intermédiation locative] … On loue pour faire rentrer des gens dans un dispositif classique de logement mais qui ne sont pas encore aptes à le gérer eux-mêmes. (…). Ça c'est le deuxième volet social qui est hyper important parce que si on ne les loge pas nous, personne ne va les loger. »*

Ces partenariats portent sur une partie marginale du parc avec environ 1% des logements loués à des associations d'hébergement pour les OPH Alcéane et Orne Habitat. Il s'agit néanmoins d'un mode de gestion du parc que les organismes HLM souhaitent développer. Ces partenariats présentent l'avantage de loger un public en grande difficulté tout en s'assurant du paiement des loyers et d'un suivi social des locataires par l'association.

Les bailleurs sociaux s'organisent aussi pour loger davantage de ménages âgés. Il s'agit à la fois d'adapter le parc au vieillissement des locataires mais aussi d'attirer des ménages extérieurs au logement social. C'est particulièrement le cas dans l'Orne où les bailleurs mettent en place des programmes spécifiques d'adaptation du parc de logement et des procédures d'attribution dédiées au logement des ménages de 65 ans et plus, comme l'explique ce responsable de la gestion locative[411] :

> *« En fait, le fait de se rapprocher aussi du conseil départemental qui a aussi une politique auprès des personnes vieillissantes, c'est de pouvoir ramener des candidats, des locataires vieillissants dans notre patrimoine. (…) C'est vrai que ça peut être aussi être [l'association d'aide à domicile en milieu rural] et d'autres associations qui œuvrent dans l'aide à domicile. En leur disant : « voilà si vous détectez un propriétaire occupant ou même un locataire du parc privé vieillissant qui peut être en difficulté et bien orientez-le à Orne Habitat pour qu'il ait un logement adapté au vieillissement ». (…).On n'accueille malheureusement pas assez de seniors alors qu'il y a des demandes parce que justement on n'a pas le*

[410] Entretien avec un responsable de la gestion locative, agglomération havraise, le 22 octobre 2018.
[411] Entretien avec un responsable de la gestion locative, Orne, le 25 avril 2019.

produit en face : des bas étages, … Nous on a pu attribuer à peine 7% en 2016 de logements à des seniors.

2.2.2. Limiter les départs : restreindre et gérer les mutations

Les services de gestion locative expliquent qu'après avoir renouvelé leurs méthodes de travail pour l'attribution des logements, ils s'interrogent sur les pratiques permettant de limiter le départ des locataires. En effet, une part importante des demandes en logement social provient de ménages déjà logés dans le parc social. Dans les villes enquêtées, ces demandes représentaient en 2017 entre 40% (Communauté d'agglomération du Havre) et 50% (Communautés de communes d'Argentan) des demandes (33% en moyenne pour la France métropolitaine)[412].

Les services de gestion locative développent principalement des mesures pour permettre le maintien dans leur logement des locataires. L'adaptation du logement à la perte d'autonomie est encouragée par les politiques nationales du logement à travers des aides financières. Certains organismes HLM expliquent aussi valoriser l'ancienneté d'occupation par une reconnaissance symbolique et/ou des avantages matériels. A partir d'un certain nombre d'années d'occupation, les locataires se verront proposer des travaux d'aménagement intérieur (rafraîchissement des peintures, installation d'une nouvelle baignoire, etc.) ou une prime d'ancienneté. Comme l'explique cette responsable de gestion locative, la fidélisation concerne un tout petit nombre de locataires[413] :

> *« On a mis en place, mais là ça concerne très peu de locataires mais c'est une première phase (…). Nous avons acté de récompenser la fidélité des locataires qui sont dans notre patrimoine depuis au moins 50 ans dans le même logement et âgés d'au moins 80 ans. Pour 2017-2018, on n'en a que 10. Ça n'empêche qu'on leur propose soit un aménagement, soit un abattement de loyer ».*

A l'inverse, la gestion des demandes de mutation ne semble pas constituer un levier privilégié de gestion des départs. Favoriser la mobilité résidentielle au sein du parc HLM constitue l'un des objectifs des politiques contemporaines du logement. Les organismes HLM ont ainsi pour obligation de consacrer 25% des attributions annuelles de logements à des changements de

---

[412] Système national d'enregistrement de la demande, 2018 ; le périmètre disponible est celui des intercommunalités.

[413] Entretien avec une responsable de la gestion locative, Orne, octobre 2017.

logement pour les ménages déjà logés dans le parc HLM[414]. Les organismes HLM des villes en décroissance urbaine atteignent ou dépassent les objectifs réglementaires de 25% d'attribution réservées aux ménages déjà locataires. Néanmoins, il s'agit tout autant de ménages logés par les bailleurs que de ménages logés chez un concurrent. L'OPH Alcéane a ainsi attribué 29% de ses logements à des demandeurs de mutation en 2017 mais seulement 16% à ses locataires (et 13% à des ménages logés chez d'autres bailleurs sociaux)[415]. Les ordres de grandeur sont similaires chez l'OPH Orne Habitat avec 30% d'attributions de logements à des ménages déjà locataires du parc HLM en 2018 mais dont seulement la moitié sont des ménages déjà logés dans son patrimoine[416]. La part des attributions réservés aux demandes de mutation est ainsi similaire à celle d'organismes HLM de région parisienne, comme l'ESH I3F, engagés dans des politiques de soutien aux demandes de mutation[417].

Si les taux de mutation sont similaires entre les organismes HLM des terrains d'enquête et les organismes HLM franciliens, les dynamiques sont toutefois différentes. En région francilienne, les bailleurs mettent en avant l'importance de réduire les situations de sous-occupation pour optimiser la gestion de leur parc et répondre à davantage de demandes[418]. Le soutien à la mutation permet d'augmenter le volume de logements disponibles à la location. Du point de vue des bailleurs confrontés à une vacance élevée, favoriser les changements de logement peut sembler paradoxal. Attribuer un logement à un ménage déjà logé dans son parc représente pour l'organisme HLM un coût financier, dans la mesure où il mobilise ses équipes d'attribution et finance la remise en état de logement, sans certitude de retrouver un nouveau demandeur. Les mutations internes concernent plutôt un petit nombre de demandes identifiées comme prioritaires par les bailleurs, parfois en concertation avec les collectivités locales. Il s'agit des ménages en situation d'impayés, des ménages en perte d'autonomie (handicap, vieillissement) et des demandes de rapprochement professionnel.

---

[414] Accord État/USH 2015-2018.

[415] Alcéane, 2018, *Bilan annuel des CAL 2017*.

[416] Orne Habitat, 2019.

[417] Institut Paris Région, 2017, *Les mutations dans le parc social francilien*, p. 20 : En 2015, 14% des attributions de logement du bailleur I 3F concernent des demandes de mutation de leurs locataires et 16% répondent aux demandes de mutations de ménages logés chez d'autres bailleurs sociaux.

[418] Idem.

2.2.3. Transformer l'offre de logement : plus au même prix ?

Face à la vacance résidentielle, les bailleurs sociaux disposent d'un autre levier pour intervenir sur l'offre proposée – le logement – sans intervention lourde sur le patrimoine. Il s'agit du développement des services ou compensations financières en complément de l'occupation d'un logement.

Améliorer les prestations classiques du bailleur

L'amélioration de la qualité de service est au cœur du discours des professionnels du logement social pour retenir les locataires en place et en attirer de nouveaux. Un premier volet d'actions vise à améliorer les prestations classiques d'un bailleur vis-à-vis du locataire à travers des changements organisationnels et une augmentation des financements. Le traitement des réclamations locatives est repensé avec la mise en place de centres de relations clients. Ceux-ci visent à centraliser les demandes pour une gestion plus rapide. Dotés d'un service d'astreinte, ils permettent aux locataires de contacter l'organisme HLM en permanence. La gestion de l'entretien des parties communes, enjeu fort de l'image des bailleurs, est aussi repensée. Certains organismes HLM parmi ceux rencontrés ont choisi de maintenir ou de réinternaliser cette activité. Ils justifient ce choix par une meilleure réactivité des équipes et l'atout d'une présence de proximité pour la qualité des relations entre bailleur et locataires, comme ce directeur d'organisme HLM[419] :

> *« Question - Pourquoi ne pas externaliser le ménage ?*
>
> *Pour l'image. On a équipé tous nos personnels de ménage, on a mis des logos sur les vêtements, on veut qu'ils soient reconnus. C'est vrai que c'est un peu plus de boulot au niveau RH, alors pour les remplacements on travaille avec des agences d'intérim. Mais bon an, mal an, au niveau de la qualité, on s'y retrouve et au niveau de l'attrait du personnel pour la société pour laquelle il travaille. Quand vous avez des personnes qui sont externalisées, il y a moins l'intention de s'investir dans la boîte. Après, c'est un choix. »*

Un second volet d'actions vise à proposer des services gratuits ou à des tarifs préférentiels aux locataires. Ces actions sont intégrées dans la démarche marketing générale des organismes HLM. Elles permettent de différencier l'offre de logements de celles des concurrents par l'apport de services supplémentaires à loyer constant. Elles reposent à la fois

[419] Entretien avec un responsable de la gestion locative, agglomération havraise, le 22 octobre 2018.

sur la fourniture du service et sa valorisation par la communication. De nombreux organismes HLM proposent aux locataires des services à prix préférentiels pour l'entretien et la gestion de leur logement : forfait « réparations locatives » où, en contrepartie d'un montant mensuel fixe, la totalité des réparations locatives est prise en charge par l'organisme HLM ; tarif préférentiel de l'assurance logement, service de gardiennage en cas d'absence, prise en charge des coûts liés au déménagement, gratuité de l'abonnement internet, accès à une laverie collective, etc. Les organismes HLM développent également des partenariats avec les commerces et services locaux pour proposer à leurs locataires des tarifs préférentiels, des bons d'achats et des promotions.

Diminuer le coût du logement : modulation des loyers et des charges facturées

Les bailleurs mobilisent un dernier levier pour toucher davantage de locataires : diminuer le prix des logements les plus susceptibles d'être vacants à travers des baisses de loyers ou de charges. Les baisses des loyers et des charges sont pratiquées par la majorité des organismes HLM enquêtés. A la différence des hausses de loyers, elles ne sont pas encadrées par la législation nationale et sont mises en œuvre selon des modalités définies localement. Deux justifications sont apportées par les services de gestion locative pour ces baisses discrétionnaires. D'une part, elles permettent d'ajuster les loyers en fonction des niveaux de loyers du marché locatif local. D'autre part, elles permettent de corriger des niveaux de loyers et charges considérés comme trop élevés par rapport à la qualité du logement proposée.

Trois moyens principaux de baisse du prix du logement sont mobilisés selon les organismes HLM. Il peut s'agir de ne pas appliquer les hausses de loyer autorisées annuellement lors des remises en location. D'autres bailleurs pratiquent des baisses de loyers ciblées sur des groupes de logement identifiés comme plus fréquemment vacants : logements situés en QPV, groupes immobiliers avec des taux d'occupation inférieurs à la moyenne, logements situés au 4ème étage d'immeubles sans ascenseurs, logements en attente de réhabilitation, etc.

> *« Aujourd'hui même les jeunes ne veulent plus monter – les vieux on les comprend mais les jeunes ils vous le disent tout de suite « le 4ème étage, non. Je fais comment avec la poussette ? pour le lait, les enfants, c'est trop haut ». Du coup, (…) on va aller prendre notre loyer et en tailler une partie. Plutôt que de perdre 100 on préfère perdre 50 et on propose à la location un loyer « remisé ». On dit à nos clients « si vous faites l'effort de monter, on vous applique un improductif de revenus sur ce loyer. Des fois, ça peut aller jusqu'à 80€ de moins. Là ils réfléchissent. Ça vaut peut-être le coût de monter les packs d'eau et les vélos. Ça nous aide aussi sur les secteurs difficiles. On va le faire que sur les*

secteurs difficiles par contre. Sur les QPV, c'est assez important. Peut-être pas 50% des relocations mais peut-être 30%[420]. »

Le conseil d'administration valide pour ces groupes des possibilités de baisses de loyer allant parfois jusqu'à 30% du plafond de loyer autorisé. Les services de gestion locative appliquent ensuite les baisses de loyer selon leur appréciation de la situation. Pour les organismes HLM, ces baisses de loyer s'inscrivent dans une logique plus générale de révision de l'ensemble des loyers[421]. Elles peuvent ainsi être compensées par des hausses de loyers sur le patrimoine le plus recherché. Un bailleur pratique également des baisses de charges sous la forme d'une aide à l'énergie appliquée à chaque quittance de loyer. Cette aide a spécifiquement été mise en place pour réduire la vacance d'un immeuble qui se situait face à un immeuble qu'un bailleur concurrent avait réhabilité. En opposant pertes liées à la vacance et coûts de l'aide à l'énergie, le bailleur a établi un taux de vacance souhaité pour maintenir la rentabilité de l'exploitation et il définit en conséquence un niveau d'aide à l'énergie, de 50 à 80€ par mois selon les logements. Son déploiement demeure néanmoins discret, le bailleur s'estimant en incapacité d'appliquer cette aide à l'énergie à tous les logements ayant les mêmes difficultés énergétiques.

[420] Entretien avec un responsable de la gestion locative, Orne, le 4 juillet 2018.

[421] Initiée au début des années 1980, la remise en ordre des loyers vise à rompre avec la détermination des loyers selon les loyers maximums réglementaires définis lors du financement de l'opération de logement. Il s'agit de tenir compte de l'état actuel du logement et ses caractéristiques dans le loyer.

Conclusion

L'examen des stratégies de développement témoigne de la diversité des modes de conciliation d'objectifs de croissance patrimoniale avec les possibilités de développement sur les marchés détendus. Certains organismes HLM organisent ainsi leur retrait de ces territoires et repositionnent leurs investissements sur des marchés plus dynamiques. Même pour les organismes HLM exclusivement présents dans les villes en décroissance, les injonctions à la croissance patrimoniale demeurent fortes. Ceux-ci poursuivent des objectifs de croissance, même modestes dans les villes en décroissance. Des alternatives à la production neuve existent pour assurer ce développement – mais elles demeurent peu mises en œuvre (le conventionnement de locaux privés réhabilités, la production d'équipements publics) ou quasiment épuisées (rachat de patrimoine inter-bailleurs). A cela s'ajoute une ultra-sélectivité des organismes HLM dans la construction neuve afin d'anticiper les risques de vacance à plus long terme.

Néanmoins, les organismes HLM exclusivement implantés dans ces marchés immobiliers ne sont pas les seuls à y demeurer. Si la situation havraise peut paraître exceptionnelle de ce point de vue, rappelant la singularité d'une aussi grande agglomération en décroissance urbaine, elle témoigne aussi d'intérêts pour les organismes HLM à se maintenir dans ces marchés. Il peut s'agir de collecter des loyers d'un patrimoine amorti et peu concerné par la vacance ou bien de bénéficier d'un foncier peu cher pour investir des fonds propres en quantité.

Ces organismes HLM « qui restent » font de la gestion de la vacance une condition nécessaire à la préservation de leurs capacités financières, qu'il s'agisse de l'anticiper, de la réduire ou de la contenir. La lutte contre la vacance mobilise très largement les ressources de l'organisation à la fois techniques, avec la maîtrise de nouvelles compétences importées de la gestion immobilière privée, et financières (cf. Tableau 8-4). Elle repose aussi sur la diversification des activités et la recherche de locataires parmi des publics peu présents dans le parc social.

Tableau 8-4 : Tableau de synthèse des principales modalités de gestion de la vacance observées parmi les organismes HLM « qui restent »

Anticiper la vacance dans la production neuve	Redéfinir les zones de développement Redéfinir le type de logements à construire : individuel, petit collectif, logement pour publics spécifiques	
Agir sur le patrimoine existant	Améliorer le patrimoine existant	*Améliorer l'entretien courant des logements* *Réhabiliter le parc* *Améliorer le cadre de vie*
	Supprimer l'offre obsolète	*Démolir* *Changer l'usage*
Agir sur la demande en logement	Capter les ménages en demande de logements	*Prospecter* *Transformer le processus d'attribution : accélérer la démarche, limiter les refus, se préoccuper des équilibres de peuplement*
	Élargir le spectre des ménages logés : classes moyennes, personnes âgées, étudiants, ménages en très grande difficulté	*Communication multi-canal* *Convention avec des associations spécialisées*
	Limiter les départs	*Récompenser symboliquement ou financièrement l'ancienneté* *Satisfaire les demandes de mutation en interne*
	Transformer l'offre logement	*Améliorer les prestations classiques de bailleur* *Réduire les loyers et/ou les charges*
Adapter l'organisation à une diminution des activités de production et de gestion	Diversification des activités Gérer sur le long terme la diminution du personnel et des activités	

Source : Élaboration personnelle, 2021

Ces adaptations des organismes HLM participent à constituer le champ des ressources et contraintes des politiques urbaines en contexte de décroissance. Elles redéfinissent les opérateurs mobilisables et mettent en évidence leurs attentes, notamment d'un partage avec des tiers des risques financiers liées à la vacance de logements avec des tiers.

Chapitre 9. Du côté des collectivités locales, mobiliser le logement social pour faire la ville décroissante

Si les organismes HLM développent des stratégies pour gérer la décroissance urbaine, les travaux sur le sujet montrent que le logement social constitue aussi l'un des instruments favorisés par les collectivités locales dans la mise en œuvre de politiques de gestion de la décroissance urbaine. Les quartiers HLM représentent en effet, surtout en Europe de l'Ouest, le lieu privilégié de mise en œuvre des politiques de resserrement urbain (Florentin, 2011 ; Gasperin, 2011 ; Miot *et al.*, 2021). La maîtrise par un acteur public ou *a minima* moins contraint par la rentabilité économique facilite notamment la mise en œuvre de démolitions dans ces espaces bâtis, en vue d'une retente générale du marché (Bernt *et al.*, 2017). Le logement social permet aussi un accès à des financements supra-locaux dans des marchés immobiliers marqués par le déficit d'investissement privés. Collectivités locales et organismes HLM se regroupent dès lors pour concevoir des programmes de renouvellement urbain éligibles à des financements nationaux.

En complément de ces travaux, ce chapitre vise à mieux cerner les enjeux et les modalités de la mobilisation du logement social dans les politiques urbaines de gestion de la décroissance par les collectivités locales. Si le rôle du logement social dans la captation de financements supranationaux dédiés aux programmes de renouvellement urbain a été largement exploré (Bernt, 2009 ; Miot, 2012 ; Béal *et al.*, 2017 ; Miot *et al.*, 2021), il reste à observer sa mobilisation dans le cadre de politiques urbaines ordinaires. Le logement social constitue en effet un levier de financement des politiques de l'habitat à travers l'accès au circuit de financement de la production et de la réhabilitation ordinaires du logement social. Le logement social renvoie aussi, particulièrement en France, à ses opérateurs historiques, les organismes HLM, dotés de savoir-faire spécifiques en matière de construction et de gestion locative. Autrement dit, il s'agit d'analyser comment les collectivités locales envisagent la participation des organismes HLM aux politiques urbaines, plus particulièrement à travers les politiques locales de l'habitat.

L'approche retenue emprunte davantage aux travaux sur la participation de groupes d'intérêts aux politiques urbaines locales qu'aux approches en termes de coalitions d'acteurs issues des

travaux sur les régimes urbains (cf. chapitre 1). En effet, les configurations d'acteurs observées se prêtent assez peu aux analyses en termes de coalitions. Une des principales raisons est que les politiques locales de l'habitat portées par les communes et les intercommunalités se caractérisent par leur instabilité et le manque de moyens financiers et techniques pour les réaliser (cf. chapitre 6). C'est singulièrement le cas dans les villes d'Alençon et de l'Aigle, où les politiques intercommunales du logement demeurent peu structurées, autant que dans les villes de Flers et Argentan, où les élargissements successifs des intercommunalités remettent en cause les consensus établis précédemment sur les politiques intercommunales (cf. chapitre 6). Pour nombre d'entre elles, et notamment au Havre, l'ampleur des oppositions entre commune-centre et les autres communes membres de l'intercommunalité ne facilite pas non plus l'identification d'une coalition menée par les collectivités locales.

S'intéresser aux relations entre groupes d'intérêt et collectivités locales permet en outre de dénaturaliser le rôle d'allié souvent assigné aux organismes HLM dans les politiques urbaines des villes en décroissance. Certes, organismes HLM et collectivités locales poursuivent de nombreux objectifs communs relatifs à la mixité sociale, à la production de logements abordables, à l'entretien des quartiers d'habitation, etc. Néanmoins, l'approche en termes de groupe d'intérêt permet de resituer ces relations dans une perspective d'échanges où organismes HLM et collectivités locales sont interdépendants et contraints réciproquement par les ressources et les stratégies des uns et des autres (Pollard, 2018). En effet, les activités des organismes HLM « qui restent » sont structurées par un ensemble de contraintes relatives aux marchés immobiliers décroissants et aux évolutions sectorielles (cf. chapitre 7 et 8).

Afin de mieux documenter les tenants et les aboutissants de cette interdépendance, deux types de collectivités locales sont observés. Il s'agit, d'une part, des établissements publics intercommunaux qui, au fil des réformes des politiques du logement, acquièrent un nombre croissant de compétences. Par souci de lisibilité, la diversité des statuts administratifs est résumée par la dénomination « *intercommunalité* ». D'autre part, on s'intéressera ici aux communes centres de ces intercommunalités, qui conservent de nombreuses prérogatives, relatives à la valorisation du foncier mais aussi à des relations d'interconnaissance anciennes établies avec des organismes HLM, propriétaires d'une part significative du foncier et des logements de la commune. Par commodité, elles sont désignées par l'expression « commune-centre ». Intercommunalités, départements et communes, sont regroupés sous le terme générique de « collectivités locales », qui constituent aux côtés des services déconcentrés de l'État et des organismes HLM les principaux acteurs formellement associés à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques locales du logement.

Pour explorer la participation des organismes HLM aux politiques locales, je me concentre de cette manière sur la mobilisation des capacités de production et de maîtrise d'ouvrage des organismes HLM dans les politiques urbaines. En effet, au moment des premières enquêtes de terrain en 2018, les stratégies des intercommunalités en matière d'attribution n'étaient pas encore formalisées dans les documents-cadres de conventions intercommunales d'attribution[422], soit parce que le document n'avait pas encore été adopté en l'absence de consensus politique (Le Havre), soit parce que ces stratégies n'avaient encore jamais été formalisées par les intercommunalités (Alençon, Flers, Argentan, l'Aigle).

L'analyse des politiques de l'habitat des collectivités locales montre un certain nombre d'intérêts convergents entre organismes HLM et collectivités locales, propices à l'établissement d'arrangements plus ou moins stables pour l'avènement de politiques de gestion de la décroissance urbaine (1.). Les politiques de l'habitat menées témoignent cependant de décalages, en termes d'espaces et de publics visés ainsi que de moyens financiers par rapport aux activités ordinaires des organismes HLM. Leur mise en œuvre nécessite, pour les collectivités locales, de négocier la participation des organismes HLM. Les ressources traditionnellement valorisées dans ces échanges au sein des agglomérations tendues – *accès au foncier, protection contre la concurrence, contraintes réglementaires* – (Gimat, 2017) perdent de leur pertinence en contexte de décroissance urbaine. Aux côtés des compétences réglementaires, la capacité des collectivités locales à mobiliser des financements, notamment auprès d'acteurs extérieurs au territoire, reste ainsi déterminante dans les arrangements mutuels entre organismes HLM et collectivités locales (2.). Le soutien et l'orientation de la production neuve HLM semble alors constituer le levier privilégié de la mobilisation des organismes HLM par les collectivités locales pour mettre en œuvre leurs stratégies (3.).

[422] Obligation issue de la loi Egalité et Citoyenneté de 2017 : chaque intercommunalité dotée d'un contrat de ville, définit dans ce document ses orientations relatives au peuplement du parc social ainsi que les engagements annuels de chaque bailleur en matière d'attributions.

1. Le logement social, instrument attendu des collectivités locales en contexte de décroissance

En matière de logement, les politiques locales comprennent à la fois des composantes redistributives (actions sociales ciblées sur les groupes sociaux ou quartiers en difficulté) et des éléments d'attractivité résidentielle (cf. chapitre 6). Les leviers de l'attractivité résidentielle sont mobilisés à la fois pour attirer des populations et activités nouvelles mais aussi pour conserver les habitants « déjà-là ».

Le logement social constitue l'un des instruments de ces politiques pour les collectivités. Il est attendu à la fois répondre aux besoins en logements des populations à faibles revenus ou ne trouvant pas à se loger sur le marché privé (1.1.). Le logement social est aussi fortement mobilisé pour la mise en œuvre des politiques d'attractivité résidentielle (1.2.). Cet usage suppose toutefois un certain nombre d'arrangements avec les organismes HLM pour les mobiliser au service d'une catégorie de population, les classes moyennes, pourtant de moins en moins nombreuses dans leurs logements. Les collectivités locales ciblent ainsi à travers les politiques d'attractivité résidentielle des espaces urbains et des ménages qui sont marginaux dans les activités des organismes HLM, bien que présent dans leurs objectifs de développement (cf. chapitre 8). Le centre-ville, qui concentre l'attention publique, est un territoire où le parc social est très peu présent. De même, les classes moyennes, les familles, les jeunes actifs constituent autant de ménages recherchés par les organismes HLM mais de moins en moins représentés parmi les locataires du parc social.

1.1. Un gestionnaire des quartiers HLM et des logements pour ménages à faibles revenus

Les quartiers d'habitat social correspondent à une fraction importante de l'espace urbain mais aussi des habitants des collectivités locales. La part des habitants résidant dans les quartiers de la Politique de la ville oscille entre 15 % pour la commune de l'Aigle et 29 % dans la commune d'Argentan[423]. À l'échelle des intercommunalités, ils représentent une fraction plus réduite de la population pour les intercommunalités de l'Aigle (5 %) et Flers

[423] Insee 2013, d'après l'observatoire régional des quartiers de la région Normandie.

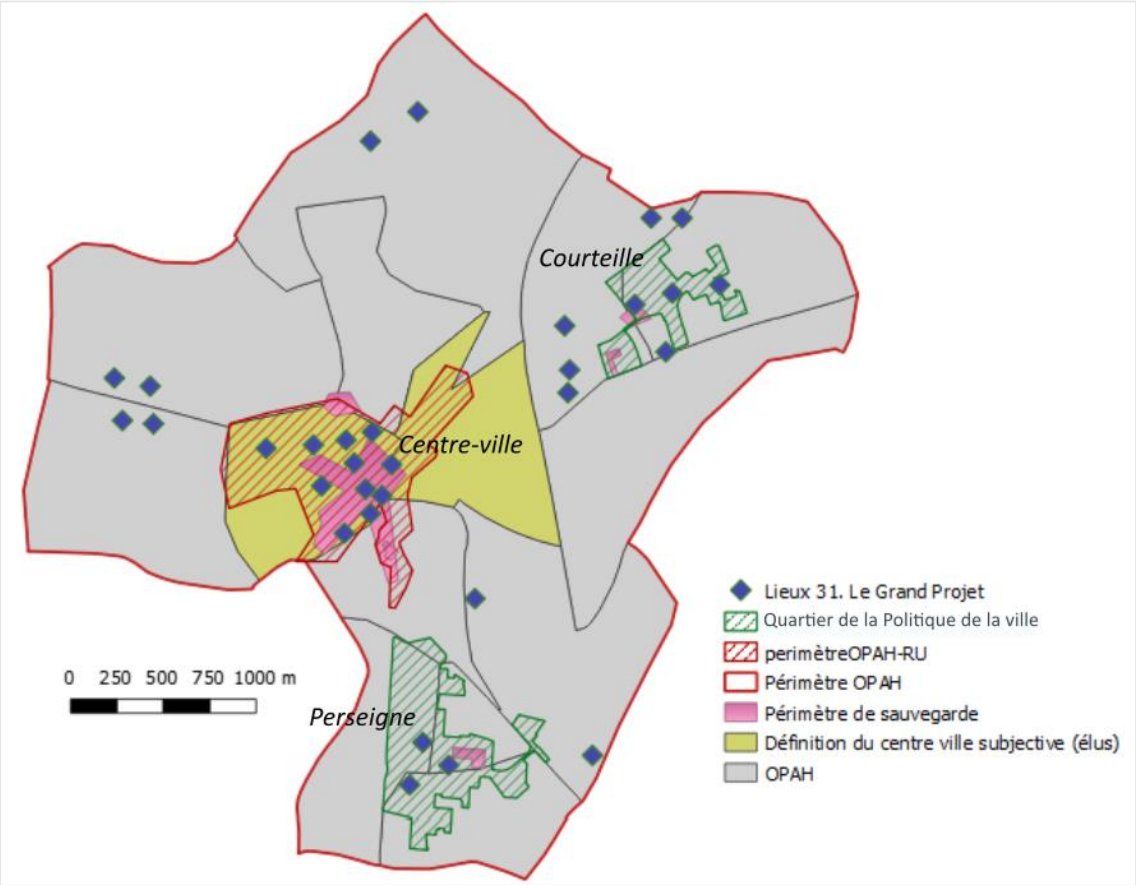
(6 %) mais tout de même plus de 10% pour Alençon (11 %), Argentan (12 %) et le Havre (18 %). Pour les communes centres, le devenir de ces quartiers constitue ainsi un enjeu urbain, social et électoral.

Les collectivités locales se sont fortement impliquées dans la réalisation des premiers projets de rénovation urbaine de l'ANRU à travers des cofinancements élevés (cf. chapitre 6). La mise en place des programmes de requalification des centres-villes du Havre, Flers, Argentan et L'Aigle s'articule aussi avec le déploiement des nouveaux programmes du NPNRU. À Alençon, le programme de revitalisation du centre-ville *31. Le Grand projet*[424] comporte aussi des projets dans les quartiers de la Politique de la ville Courteille et Perseigne malgré l'absence de programme NPNRU (cf. Figure 9-1).

La gestion urbaine de ces quartiers s'inscrit aussi dans une série de dispositifs classiques de la politique de la ville : négociation des conventions d'exonération de taxe foncière, gestion urbaine de proximité, etc. Ceux-ci sont toutefois peu mis en avant par les enquêtés. Pour les services techniques des collectivités locales, cette discrétion coïncide avec la segmentation des activités entre services. Les services sociaux à destination des populations, souvent assurés par les centres communaux d'action sociale dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les services d'aménagement et d'urbanisme sont plutôt mobilisés sur les transformations urbaines et sociales de ces quartiers. De la part des élus, cette discrétion traduit aussi, peut-être, un moindre investissement sur ces thématiques qui correspondent à des politiques sociales davantage prises en charge par le département dans le cadre des politiques d'accompagnement à l'accès et au maintien dans le logement des ménages défavorisés. Ce type d'action suppose sans doute des compétences techniques qui, dans les intercommunalités ornaises où les moyens sont plus réduits, sont plutôt orientées vers l'aménagement et les projets urbains.

[424] Programme porté par la commune d'Alençon et l'intercommunalité sur la période 2016 – 2019.

Figure 9-1 : Carte des projets du programme de « 31 Le Grand projet »



Le programme qui cumule les investissements de la commune-centre et de l'intercommunalité est divisé en 31 projets. Des opérations d'aménagement public sont prévues (requalification de place, aménagement d'un square) dans les quartiers relevant de la géographie prioritaire ainsi que la construction d'équipements publics (pôle de petite enfance, pôle de santé) et la réhabilitation d'une école.

Source : Carte complétée d'après celle réalisée par Nathanaël Lledo (Lledo, 2019)

Néanmoins, les collectivités locales insistent aussi sur la nécessité de maintenir sur leur territoire un parc de logements sociaux développé pour satisfaire à une demande sociale importante. Deux arguments sont mis en avant. Premièrement, les ménages aux plus faibles ressources ont toujours difficilement accès au parc privé malgré la diminution des loyers observée ces dernières années (cf. chapitre 7). Deuxièmement, les collectivités locales disposent de davantage de moyens pour contrôler l'état des logements du parc social et son peuplement que le parc privé. Troisièmement, certains enquêtés expliquent que le maintien d'un parc social important dans les communes où il est déjà développé constitue aussi un enjeu financier en raison de son rôle dans le calcul des dotations de péréquation. Le logement social joue notamment un rôle majeur dans le calcul de la dotation de solidarité urbaine et de

cohésion sociale (DSUCS), l'un des principaux mécanismes par lequel l'État aide les communes les plus pauvres, au regard des caractéristiques socioéconomiques de leur population et de leur richesse fiscale, par le transfert de fonds supplémentaires (cf. Encadré 9-1). Toutes les communes-centres enquêtées sont éligibles à cette dotation. La DSUCS contribue largement aux budgets communaux puisqu'elle représente de 13% à 23% des recettes de fonctionnement des communes de Flers, Argentan et Alençon (cf. Tableau 9-1). A L'Aigle, le montant est plus faible mais il est cumulé avec la dotation de solidarité rurale, destinée à accompagner les polarités rurales dans l'exercice de leurs charges de centralité. Seule la commune du Havre fait exception avec une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale qui ne contribue qu'à hauteur de 6% aux recettes. La faiblesse de la contribution de la DSUCS au budget de la commune correspond bien à un montant perçu proportionnellement plus faible avec en moyenne 82€ perçu par habitant. Néanmoins, la modicité de la somme tient aussi compte de l'importance d'autres recettes fiscales dans le budget communal. Il s'agit notamment de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises et de recettes issues de la taxe foncière et de la taxe d'habitation plus élevées.

Tableau 9-1 : Dotation de solidarité urbaine et cohésion sociale (2019)

	Dotations et compensations fiscales de l'État	Dont dotation solidarité urbaine et cohésion sociale	Dont dotation de solidarité rurale	Part de la DSUCS dans les recettes	DSU en € par habitant
Alençon	13 100 705 €	**56%**	0%	**25%**	267,21 €
Flers	5 520 557 €	**47%**	0%	**15%**	179,10 €
Argentan	5 891 972 €	**44%**	8%	**18%**	170,64 €
L'Aigle	2 934 076 €	13%	**30%**	**22%**	46,87 €
Le Havre	47 993 251 €	**30%**	0%	6%	82,47 €

Source : www.impots.gouv.fr, 2020

Comme l'explique une responsable du service Urbanisme de Flers Agglo[425], cet enjeu financier incite les communes à privilégier la reconstitution de tout ou partie de l'offre de logements sociaux, limitant ainsi les possibilités de resserrement urbain :

[425] Entretien avec une responsable du service Urbanisme, Flers Agglo, 4 juillet 2018.

« Démolir c'est entendable mais cela a un impact sur le budget direct de la ville en termes de recettes fiscales. Il y a moins de dotations. Moins vous avez de logement social, moins vous avez de sous. La ville de Flers a intérêt à ce que le taux de reconstruction soit le plus élevé possible. »

Dans l'agglomération havraise, cet enjeu est aussi mis en exergue dans certaines communes périurbaines comme motif de développement du parc locatif social sur leur territoire. Le maire de Montivilliers[426], dont 21,4 % des résidences principales sont des logements sociaux,[427] justifie ainsi la politique volontariste de la commune pour construire des logements sociaux auprès des élus municipaux :

« Je l'ai souvent évoqué à plusieurs reprises c'est que la Ville souhaite qu'il y ait dans tous les projets immobiliers au minimum 25 % de logements, et cela entre 25 et 30 %, de façon à ne pas perdre la DSU. Enfin, c'est ce que nous souhaitons sauf changement de la part de l'État qui se profile peut-être à l'horizon. »

Le rôle fiscal du logement social constitue ainsi l'un des enjeux pris en considération par les communes disposant d'un grand nombre de logements sociaux. Préserver la dotation peut inciter sinon au développement, du moins au maintien du parc social, limitant ainsi les possibilités de resserrement urbain lorsque les recettes fiscales alternatives se raréfient.

Encadré 9-1 : Le logement social, variable de l'attribution de la DSUCS

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS) vise à réduire les écarts de richesse entre communes urbaines. C'est la dotation de péréquation la plus importante avec 2,3 milliards d'euros attribués en 2019. C'est aussi la plus sélective avec seulement 3 % des communes de France métropolitaine bénéficiaires. Les effets redistributifs sont donc importants, avec en moyenne 86 € par habitant perçus par les communes éligibles[428].

Le logement social fait partie des variables mobilisées à chaque étape pour identifier les communes financièrement pauvres et faisant face à d'importantes dépenses sociales[429]. Tout d'abord, les communes sont comparées entre elles pour déterminer les communes éligibles. Deux classes de communes sont distinguées : les communes de 5 000 à 9 999 habitants et les communes de plus de 10 000 habitants. Pour chaque classe, la comparaison des potentiels financiers permet d'exclure les communes disposant des recettes potentielles les plus élevées, c'est-à-dire celles qui, lorsque sont appliqués les taux moyens d'imposition plutôt que ceux décidés par la commune, disposent des recettes les plus élevées. Les communes restantes sont classées selon un indice synthétique des recettes et des charges. Cet indice mesure

[426] Propos rapportés dans le procès-verbal du conseil municipal du 12 septembre 2016.
[427] Insee, 2018.
[428] DGFIP, 2019.
[429] Pour une présentation détaillée : ministère de la Cohésion des Territoires, 2019, *Note d'information du 14 juin 2019 relative à la répartition de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) pour l'exercice 2019*, 40 p.

pour quatre variables l'écart de la commune par rapport à la moyenne de la classe. Il repose à 30% sur le potentiel financier, à 15 % sur la part de logements sociaux, à 30 % sur la part des ménages allocataires d'aides au logement et à 25 % sur le revenu des habitants. Les 2/3 des communes qui ont l'indice le plus élevé sont éligibles à la dotation de solidarité urbaine.

Ensuite, la répartition de la DSU entre communes s'effectue selon une autre série de variables toujours destinées à identifier les communes les plus fragiles financièrement en raison de la surreprésentation de ménages pauvres. Au sein des deux classes démographiques – entre 5 000 et 9 999 habitants, plus de 10 000 habitants – le montant disponible est réparti selon un indice qui tient compte de quatre variables :

- l'effort fiscal mesure la pression fiscale locale exercée sur les ménages ;
- l'indice synthétique de recettes et de charges ;
- une majoration selon la part de la population logée en QPV ;
- une majoration selon la part de la population logée en ZFU.

Les communes qui disposent de l'indice le plus élevé bénéficient aussi d'une majoration.

1.2. Un instrument des politiques d'attractivité résidentielle mais plus largement des projets urbains

Les activités de production des organismes HLM sont aussi intégrées dans les politiques locales, comme outil de mise en œuvre de l'attractivité résidentielle. Les populations ciblées par ces stratégies correspondent pourtant peu au profil des locataires effectivement logés par les bailleurs, à l'exception de quelques entreprises sociales de l'habitat qui logent de nombreux ménages actifs dans les logements réservés aux attributions du groupe Action Logement (cf. chapitre 5). Ce sont plutôt les capacités de production de logements et les compétences de maîtrise d'ouvrage qui sont valorisées par les collectivités locales. La participation des bailleurs sociaux aux politiques d'attractivité résidentielle est principalement envisagée de deux manières : l'appui à l'embellissement des centres urbains et la production d'une offre en accession. Elle s'inscrit toutefois dans des marges de manœuvre étroites avec la volonté affirmée de ne pas reproduire des espaces urbains stigmatisés à l'image des quartiers d'habitat social du passé, ni d'augmenter le nombre des ménages à faibles revenus dans les centres-villes.

Pallier l'absence de capitaux privés sur les marchés immobiliers par le développement d'une offre de logements sociaux est loin d'être spécifique aux villes en décroissance enquêtées. Ce sont plutôt des usages normalisés et encouragés par les politiques nationales du logement. Le soutien de l'État au développement du parc social est historiquement renforcé en période de crise économique (Lévy-Vroelant *et al.*, 2014). L'augmentation de la production HLM atténue les effets économiques d'une chute de la promotion immobilière privée pour le

secteur du bâtiment et des travaux publics. Le logement social constitue aussi un instrument usuel de la requalification des centres ou quartiers péricentraux, aux côtés des aides ciblant les propriétaires privés à travers les dispositifs d'amélioration de l'habitat privé et de résorption de l'habitat indigne, des aménagements de l'espace public et de l'installation d'équipements structurants. Y. Miot (2012) montre à cet égard le rôle central de la production de logements sociaux dans la requalification des quartiers d'habitat ancien des villes de Mulhouse, Roubaix et Saint-Etienne. Les organismes HLM ont produit une large part de l'offre nouvelle de logements programmée, les opérations de promotion privée peinant à voir le jour malgré les investissements des collectivités locales pour soutenir la requalification des quartiers.

Dans les villes ornaises, caractérisées par l'absence de promoteurs privés, les organismes HLM constituent ainsi des partenaires incontournables pour la réalisation de la production de logement neuf collectif, comme l'explique la directrice du service Habitat de l'intercommunalité de Flers[430] :

> *« Nous sommes bien content d'avoir les organismes logeurs qui sont les seuls à pouvoir nous faire de l'immeuble collectif ou semi-collectif, qui sont les seuls à pouvoir nous faire de la maison de ville, parce qu'on voudrait développer ça (…)*
>
> *Il n'y a que ces gens-là qui sont dans la capacité de nous faire ce produit-là. Parce que qui sont les investisseurs sur notre territoire ? Ce sont des gens comme vous et moi qui mettent un petit peu d'argent dans des opérations privées pour se faire une retraite. Ils investissent dans la pierre, soit ils achètent un petit immeuble ils font quelques logements, soit ils achètent quelques appartements ça et là. Peu font de l'investissement neuf. On a quelques noms mais pas beaucoup. Donc, les investisseurs dans le neuf, ce sont essentiellement les organismes logeurs. »*

Les organismes HLM sont en outre des partenaires récurrents des programmes de requalification du centre ancien. Au Havre, aux côtés des promoteurs privés, ils constituent des maîtres d'ouvrage attendus des opérations de recyclage foncier et immobilier prévues dans la convention du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD)[431]. Ainsi, sur les trois îlots requalifiés, l'une des opérations est directement coordonnée par un organisme HLM et les deux tiers des logements produits sont des

---

[430] Entretien avec la directrice du service Aménagement, Flers Agglo, réalisé le 4 juillet 2018.
[431] Havre, 2011, *Convention PNRQAD*, p. 17.

logements locatifs sociaux ou en accession sociale à la propriété[432]. À Flers et Alençon, ce sont aussi des opérateurs incontournables pour les opérations de recyclage des Opérations programmées d'amélioration de l'habitat de Renouvellement urbain (OPAH-RU). L'étude en charge de définir les principes de l'OPAH-RU de Flers Agglo en 2016 identifie ainsi les organismes HLM pour reconstruire une offre de logements dans le cadre d'une procédure de résorption de l'habitat insalubre[433].

Les organismes HLM sont enfin attendus sur la production de logements destinés à l'accession à la propriété des ménages modestes, à travers le dispositif de prêt social de location-accession (PSLA). La production par les organismes HLM via le dispositif de prêt social de location-accession, s'inscrit en complément d'une politique de soutien à l'accession des ménages modestes. Cet objectif se retrouve dans les programmes locaux de l'habitat du Havre, Flers, Argentan et Alençon. Dans un contexte de diminution des aides aux organismes HLM des collectivités locales ornaises, c'est la mesure prioritairement conservée pour aider les bailleurs. Au Havre, elle est aussi présentée comme un moyen de limiter l'évasion périurbaine en développant une offre d'habitat en accession à prix maîtrisés « *pour retenir, en particulier, les jeunes ménages avec enfants* »[434].

Ces attentes sont toutefois à concilier avec la volonté affirmée des collectivités locales de réduire le poids du logement social dans la commune-centre, mais aussi de développer des formes urbaines d'habitat social qui ne reproduisent pas celles stigmatisées des grands ensembles. L'objectif de stabilisation ou même de diminution du parc social se retrouve dans tous les terrains d'enquêtes (cf. Tableau 9-2). Les collectivités locales prévoient des règles pour restreindre le volume de logements sociaux neufs prévus dans la commune-centre. Il peut s'agir de conditionner le nombre de logements sociaux au nombre de logements privés construits. Les collectivités locales peuvent aussi réserver l'usage de cette production neuve à la reconstitution de l'offre démolie. Enfin, les règles portent aussi sur la recherche d'une mixité sociale entre quartiers en réservant la production neuve HLM aux quartiers déficitaires en logements sociaux.

---

[432] Le Havre, 2018, *Evaluation du PNRQAD*, diaporama annexe.
[433] D'après Flers Agglo, 2020, *Bilan d'OPAH RU* au 31/01/2020, p. 64.
[434] CODAH, 2016, *PLH 2016-2021*, p. 18.

Tableau 9-2 : Restreindre ou diminuer le parc HLM dans la commune-centre , un principe commun aux PLH

	Restreindre le parc HLM dans la commune-centre	Moyens
Alençon – PLH 2012-2018 (repris dans la convention OPAH- RU	Rééquilibrer l'offre de logement social au profit des communes périurbaines	Restreindre la production neuve HLM dans la commune-centre à la reconstitution de l'offre démolie Réserver les interventions du parc social à la réhabilitation de l'existant
Argentan – PLH 2013 – 2018	Déconcentrer l'offre de logement social au profit de la périphérie Diminuer le nombre de logements sociaux dans la commune-centre	Restreindre la production locative aidée (logement social compris) à 10% de la production neuve Réserver le développement de logements sociaux à la remise sur le marché de logements vacants
Flers- PLUi valant PLH 2015	Rééquilibrer l'offre de logement social à l'échelle de l'agglomération Maintenir une production locative aidée dans la commune-centre	Dé-densification des quartiers d'habitat périphériques et reconstitution de l'offre en centre-ville Limiter le développement de l'offre locative aidée (dont logement social conventionné), dans la commune-centre avec un objectif de 20% de la production HLM situé dans la commune-centre Mobiliser les organismes HLM pour la remise sur le marché de logements vacants
L'Aigle – Ateliers préparatoires au PLUI – 2016	Rééquilibrer l'offre de logement social	En cours d'élaboration
Le Havre – PLH 2016 – 2021	Rééquilibrer l'offre sociale au sein de l'agglomération Diminuer le poids du logement social dans la ville centre	Démolir le parc social obsolète Diversifier l'offre de logements en QPV Restreindre l'offre neuve HLM dans la ville à 25% de la production totale Réserver l'offre neuve dans la ville centre à la reconstitution de l'offre démolie Localiser l'offre neuve dans les quartiers déficitaires du Havre Développer le parc social dans les communes périurbaines

Sources : PLH et PLUI divers, ateliers préparatoires au PLUI de la CC des Pays de l'Aigle

Ces attentes exprimées par les collectivités locales coïncident sur de nombreux aspects avec les stratégies de développement mises en œuvre par les organismes HLM depuis une dizaine d'années, du moins pour ceux qui poursuivent leur développement dans ces territoires (cf. chapitre 8). Elles correspondent à la production d'un habitat social « discret » qui se fond dans l'environnement urbain par la reproduction de formes urbaines caractéristiques du parc privé (habitat pavillonnaire, petit collectif) et par sa dissémination dans les différents quartiers. De même, les perspectives d'une reconstruction partielle de l'offre démolie semblent aussi partagées par les bailleurs. Enfin, ces attentes font aussi écho à la volonté affichée des organismes HLM de loger aussi les classes moyennes et certains publics spécifiques comme les étudiants ou les seniors.

Néanmoins, elles posent aussi des contraintes supplémentaires pour les organismes HLM. Ces attentes induisent notamment une augmentation des coûts de production liée aux formes retenues et à leur localisation dans les centres urbains.

2. Mobiliser les organismes HLM

L'activité des organismes HLM s'inscrit dans les grandes lignes des politiques locales du logement à travers la fourniture de logements à des ménages à revenus modestes, l'entretien des quartiers d'habitat social ou la promotion de la mixité sociale par l'habitat. Cependant, d'autres attentes sont formulées par les collectivités locales vis-à-vis des organismes HLM : participer aux stratégies d'attractivité résidentielle et compenser l'absence d'initiative privée. Ces attentes valorisent des savoir-faire distincts des activités de production et de gestion de logement social ordinaire, tournés vers la production d'une offre en accession et l'intervention sur l'habitat privé ancien. Elles tirent aussi parti des capacités d'investissement des organismes HLM, directes par leurs fonds propres, mais surtout indirectes par leur insertion dans le circuit national de financement du logement et l'accès à des financements supra-locaux par projet. De même, les stratégies de développement des organismes HLM ne sont pas seulement contraintes par les politiques urbaines locales mais composent aussi avec les évolutions sectorielles récentes et le contexte de décroissance urbaine. Collectivités locales et organismes HLM négocient donc leur participation à ces politiques locales.

L'analyse en termes de ressources échangées permet d'explorer cette mobilisation en s'intéressant aux relations d'interdépendances entre collectivités locales et organismes HLM. Chacun dispose de ressources ayant une valeur pour les autres. Autrement dit, organismes HLM et collectivités locales sont contraints par les ressources et les stratégies de chacun. Dans la tradition des travaux sur les groupes d'intérêt, cette analyse vise en premier lieu à rendre compte de l'influence des acteurs économiques privés sur les politiques publiques (cf. chapitre 1). L'identification et le suivi des ressources échangées permet d'observer des négociations qui relève généralement de l'informel. J. Pollard (2018) a ainsi montré comment les promoteurs immobiliers étaient devenus des partenaires incontournables des politiques urbaines. Dans le cas des organismes HLM, les divergences d'intérêt sont *a priori* moins fortes et les relations aux collectivités locales insérées dans des fonctionnements administratifs stables. Néanmoins, l'analyse en termes de ressources échangées demeure pertinente pour prêter attention aux ressources, négociations et instruments qui fondent la participation des organismes HLM aux politiques locales de l'habitat. Elle permet aussi de mieux prendre en compte le contexte local des politiques urbaines des villes en décroissance caractérisé par l'évolution des contraintes qui pèsent sur les organismes et l'inadéquation de nombreux dispositifs formels de coordination du logement social par les collectivités locales.

En croisant les situations des terrains d'enquête, il apparait que quatre ressources clés sont mobilisées par les collectivités locales pour organiser la participation des organismes HLM à leurs politiques (cf. Tableau 9-3) : l'exercice de compétences réglementaires (2.1.), l'accès au foncier (2.2.), la régulation du marché immobilier (2.3.) et le financement des activités des organismes HLM (2.4.).

Tableau 9-3 : Résumé synthétique des principales ressources valorisées par les organismes HLM et les collectivités locales dans une perspective d'échange

<table>
<tr><th>Ressources des collectivités locales</th><th>Ressources des organismes HLM</th></tr>
<tr><td>Sol : accès au foncier, droits à construire</td><td>Propriété foncière et immobilière :
Gestion de long terme d'espaces urbains et d'un patrimoine à destination des ménages à faibles revenus</td></tr>
<tr><td>Droit : compétences réglementaires, droit de l'urbanisme, équilibre social de l'habitat, attributions, politiques sociales,</td><td>Expertise :
Compétences en maîtrise d'ouvrage et/ou gestion locative
Capacité à produire des logements spécifiques (publics particuliers, formes urbaines)</td></tr>
<tr><td>Régulation du marché immobilier :
- Limiter le nombre d'opérateurs
- Faciliter l'accès aux locataires
Fixer le volume de production neuve</td><td rowspan="2">Financements :
Fonds propres
Mise en œuvre des politiques du logement liée à une capacité financière dépendante d'un circuit de financement national
Accès à des financements supra-locaux</td></tr>
<tr><td>Financements :
- Endogènes : subventions, exonérations fiscales
- Accès à des financements supra-locaux : PNRU, PNRQAD, ACV, etc.</td></tr>
</table>

Source : Adaptation d'après J. Pollard, 2018, p. 155

2.1. Dispersion et limite des compétences réglementaires en marché détendu

La territorialisation des politiques du logement depuis les années 1980 a renforcé les moyens d'une régulation locale des activités des organismes HLM à travers la délégation de compétences en matière de logement, d'urbanisme, de planification et de politiques sociales

aux collectivités locales. Ces compétences fournissent des moyens pour connaître, contrôler mais aussi négocier avec les organismes HLM leurs objectifs et obligations en termes de développement du patrimoine, d'entretien et d'attributions. La régulation effective des activités des organismes HLM par l'exercice de ces compétences demeure toutefois limitée et surtout très dépendante des structures politiques locales. Ces limites ne sont pas spécifiques à mes terrains d'enquête et sont régulièrement mises en évidence dans les travaux sur la territorialisation des politiques du logement social (Cordier, 2011, p. 385 et suivantes ; Driant, 2015a ; Bourgeois, 2017, p. 195 et suivantes ; Gimat, 2017, p. 524 et suivantes). Le champ des compétences des acteurs locaux en matière d'habitat et d'urbanisme correspond toutefois mal aux enjeux spécifiques d'une politique de l'habitat en contexte de décroissance. Deux freins principaux limitent ainsi l'usage effectif de ces compétences par les collectivités locales enquêtées : une forte dépendance aux ressources politiques et techniques de l'intercommunalité pour le déploiement stratégique de ces compétences d'une part ; et d'autre part une connaissance par les intercommunalités des stratégies de développement des organismes HLM qui reste partielle.

2.1.1. Des compétences éparpillées, tributaires des arrangements entre commune-centre et intercommunalité

La dispersion des compétences entre intercommunalités, communes et État contribue à la difficulté d'une régulation stratégique des activités des organismes HLM à l'échelle locale. En effet, si l'intercommunalité est consacrée « chef de file » des politiques du logement, les compétences demeurent néanmoins partagées avec les communes et les services déconcentrés de l'État. Les intercommunalités disposent principalement des moyens de coordination et de planification des politiques du logement qui conditionnent les politiques patrimoniales et d'attribution des organismes HLM ainsi que la gestion des quartiers de la Politique de la ville. Elles encadrent le développement des organismes HLM à travers l'élaboration de documents de planification comme le programme local de l'habitat et, depuis 2014, l'élaboration des plans locaux d'urbanisme, c'est-à-dire la définition des usages des sols actuels et à venir. Depuis 2014, elles encadrent aussi l'activité des bailleurs dans les quartiers de la politique de la ville à travers la contractualisation des contrats de ville. Les intercommunalités définissent également les objectifs des attributions, des mutations et le protocole de gestion des demandes de logement par la procédure du droit au logement opposable (DALO) ainsi que les modalités de coordination des différents réservataires sur leur territoire. Elles disposent aussi de plus en plus de responsabilités opérationnelles : le

pilotage des projets du nouveau programme national de renouvellement urbain depuis 2014, la gestion d'un contingent de logements sociaux, la négociation des conventions d'exonération de taxe foncière pour les logements sociaux des quartiers de la Politique de la ville. Pour les intercommunalités disposant de la délégation des aides à la pierre, elles assurent aussi la répartition des autorisations de production de logements sociaux entre organismes HLM. Enfin, certaines intercommunalités président les conseils d'administration d'offices publics de l'habitat qui leur sont rattachés.

L'exercice de ces compétences reste partagé avec les communes. Celles-ci sont associées au pilotage des projets liés au nouveau programme national de renouvellement urbain et à l'élaboration des différents documents de planification ciblant les organismes HLM (convention d'utilité sociale, contrat de ville). Elles conservent aussi des prérogatives plus opérationnelles. Elles délivrent les permis de construire et leur accord est nécessaire pour les opérations de transformation du parc social : démolition, réhabilitation lourde, changement d'usage et vente. Elles sont aussi associées aux commissions d'attribution des logements situés sur leur territoire.

Les services déconcentrés de l'État restent quant à eux associés à la régulation des activités des organismes HLM. Bien qu'en retrait des activités de planification ou de mise en œuvre des politiques du logement, ils s'assurent de la conformité des activités des organismes HLM et des stratégies communautaire avec les politiques nationales du logement. Le préfet dispose aussi du pouvoir de déroger aux règles nationales, ce qui constitue un pouvoir fort dans des territoires où celles-ci semblent moins adaptées au contexte local. Il permet en particulier de ne pas respecter les règles de plafonds de ressources et d'exempter de taxe fiscale les logements vacants ou situés dans des quartiers paupérisés. Dans les villes ornaises, les services déconcentrés de l'État sont très présents et revendiquent un rôle de conseil auprès des collectivités locales en complément de l'instruction réglementaire. Ils assurent en outre la répartition des autorisations de production de logements sociaux entre organismes HLM. En Seine-Maritime, les services déconcentrés de l'État demeurent impliqués dans le suivi des activités des organismes HLM mais disposent d'une légitimité réduite par rapport aux collectivités locales qui se sont saisies de ces enjeux, à l'instar notamment de l'intercommunalité havraise et la commune du Havre.

Enfin, une autre collectivité locale est aussi impliquée dans la régulation des activités des organismes HLM des terrains d'enquête : le département. Bien que ne disposant pas formellement d'une compétence en matière de logement, le département participe par ses compétences sociales à la définition d'une politique de logement des ménages en situation de

précarité. Il coordonne une stratégie d'ensemble à travers un plan d'action départemental du logement des ménages en situation de précarité ou de perte d'autonomie. Le département pilote aussi des dispositifs d'accompagnement des ménages en grande difficulté pour l'accès et le maintien dans le logement à travers notamment la présidence des commissions de prévention des expulsions locatives et la gestion des fonds de solidarité logement qui délivrent des aides financières et un accompagnement social pour les ménages en difficulté. Néanmoins, le rôle de ces acteurs a peu été cité par les organismes HLM rencontrés, à l'exception de ceux gouvernés par les conseils départementaux. En effet, ceux-ci peuvent à l'instar des intercommunalités, présider les conseils d'administration d'offices publics de l'habitat. Deux offices publics sont concernés dans les terrains d'enquête : l'office départemental de l'Orne et l'office départemental de Seine-Maritime. L'intervention dans la gouvernance des organismes HLM, prévue par les statuts de offices publics de l'habitat, n'est toutefois pas toujours effective, comme on le verra ultérieurement. Ces départements développent aussi des politiques visant à développer ou rénover l'habitat dans les bourgs, dans le cadre de leur mission de développement du territoire.

Cette répartition des compétences n'est pas spécifique aux villes en décroissance mais elle pose plusieurs limites singulières aux acteurs des territoires enquêtés. Cette dispersion rend la capacité de régulation locale des organismes HLM tributaire des rapports de forces et arrangements entre les différents dépositaires de ces compétences. Or, les effets négatifs du processus de décroissance urbaine se concentrent souvent dans la commune-centre, ce qui entraîne une distorsion dans l'appréciation des politiques à mettre en œuvre entre les communes membres de l'intercommunalité, en particulier sur la priorisation des moyens sur la commune-centre. Bien que la faiblesse de l'intercommunalité ne constitue pas une spécificité des villes en décroissance françaises, elle pose des problèmes plus aigus dans ces territoires à travers la difficulté à maîtriser les processus de périurbanisation, au détriment de la commune-centre (Béal et Dormois, 2021 ; Miot *et al.*, 2021), et plus généralement à y concentrer les moyens des politiques communautaires. Ce décalage se retrouve aussi dans la gestion du parc social qui demeure une préoccupation des communes du pôle de l'agglomération, voire exclusivement des communes-centres à Argentan ou l'Aigle. D'une part, la perception des fonds de péréquation liés à ce parc demeure une prérogative communale (cf. Encadré 9-1). D'autre part, le parc social est resté concentré dans ces pôles urbains. L'obligation de 20 % puis 25 % du parc de résidences principales composé de logements sociaux portée par la loi SRU a pu inciter au développement du parc social dans les communes périurbaines depuis les années 2000 (Gimat 2017, 319-359). Cependant, les communes périurbaines ornaises en sont largement exemptées en raison à la fois d'une

population inférieure à 5 000 habitants[435] et des pertes démographiques qu'elles connaissent. Le logement social y est historiquement peu développé. L'actuel recentrage des stratégies de développement des bailleurs dans les pôles urbains et l'Est du département favorise aussi ce décalage. De nombreuses communes rurales ne sont pas et ne seront pas concernées par le logement social.

Le parc social est historiquement plus distribué dans l'intercommunalité havraise entre les différentes communes du pôle de l'agglomération. En raison de la faiblesse de la demande, les communes de l'intercommunalité havraise sont toutefois exemptées de l'obligation des 20 % puis 25 %[436]. La perspective d'une reprise démographique reste cependant mobilisée pour inciter les maires de Sainte-Adresse et Octeville-sur-Mer à poursuivre le développement du parc social dans leurs communes. Le soutien au développement et à la gestion du parc social existant dépend ainsi largement de la capacité des communes-centres à imposer leurs préoccupations dans les politiques communautaires.

La régulation locale des activités des organismes HLM dépend ainsi de la capacité des communes-centres à peser sur l'agenda communautaire. Elle est aussi tributaire des ressources propres aux intercommunalités pour élaborer et déployer des politiques communautaires à même d'orienter les activités des bailleurs sociaux et de réguler la concurrence entre communes. De ce point de vue, les situations locales sont très différentes. Pour résumer brièvement ce qui a été exposé dans le chapitre 6, l'agglomération du Havre se caractérise par une intercommunalité ancienne, dotée de moyens importants dans laquelle la commune du Havre est bien représentée. La commune du Havre a toutefois conservé de nombreuses prérogatives en matière de politiques urbaines et notamment de logement social. Sur les enjeux de peuplement par exemple, l'intercommunalité cède la place à la commune

---

[435] La loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2003 obligeait toutes les communes de plus de 5 000 habitants de France métropolitaine, et plus de 3 5000 habitants pour les communes de la région Ile-de-France à disposer d'au moins 25% de logements sociaux parmi leurs résidences principales. Une exemption était prévue pour les communes comprises dans une agglomération dont le nombre d'habitants a décru entre les deux derniers recensements de la population et qui appartiennent à une communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes compétentes en matière de programme local de l'habitat, dès lors que celui-ci a été approuvé.

[436] La loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2003 prévoit une exemption pour les communes comprises dans une agglomération dont le nombre d'habitants a décru entre les deux derniers recensements de la population et qui appartiennent à une communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes compétentes en matière de programme local de l'habitat, dès lors que celui-ci a été approuvé. En 2017, la loi Egalité et Citoyenneté remplace ce critère démographique par un critère décrivant le faible nombre de demandes : le ratio entre le nombre de demandes de logements et le nombre de logements attribués chaque année. Tous les trois ans, une liste de communes et d'intercommunalité exemptées est publiée par décret. Avec l'application de ces critères, aucune des communes enquêtées n'a l'obligation d'atteindre au moins 20% du parc de résidences principales constituées de logements sociaux depuis 2000.

en n'exerçant pas son droit de réservation et en ne siégeant pas aux commissions d'attributions des logements.

Alençon et l'Aigle, bien que pour des raisons distinctes, se caractérisent par des intercommunalités qui ne sont pas encore saisies des enjeux de logement qui relèvent plutôt des prérogatives des communes. A Flers et Argentan, des stratégies communautaires du logement ont été élaborées mais celles-ci sont actuellement remises en cause par les élargissements successifs vers des communes plus rurales et souvent d'une autre tendance politique. Comme l'explique un responsable du service Habitat de Flers Agglo[437], en l'absence d'expertise ou de moyens financiers, les intercommunalités peinent à rompre la relation bilatérale entre les organismes HLM et les maires des communes :

> *« Alors, tous les ans les organismes logeurs viennent rencontrer le maire – je parle bien du maire – pour lui présenter le plan stratégique de patrimoine. On a justement eu cet échange avec les organismes logeurs en leur disant, bon ce genre de choses, il faudrait que vous puissiez nous le présenter, à Flers Agglo. Et nous le présenter – c'est ce qu'on vient dire dernièrement – et on leur a dit « écoutez votre PSP à l'échelle de Flers ça nous intéresse mais il faudrait le présenter à l'échelle de Flers Agglo. » C'est ça qui nous intéresse, et qu'on en discute. Bon, ça vient parce que finalement on a mis en place un dossier ITI [dispositif d'Investissement Territorial Intégré] avec des fonds Feder pour des travaux d'isolation par l'extérieur pour les organismes logeurs donc ça a été aussi une porte d'entrée pour discuter avec eux, connaître leur PSP, pour pouvoir identifier les projets qu'on pourrait mettre dedans, vous voyez. »*

2.1.2. Des compétences limitées pour connaître et orienter les stratégies des bailleurs

Si l'émiettement des compétences ne favorise pas la régulation des activités des organismes HLM, les collectivités locales disposent aussi de peu de moyens formels pour participer ou même connaître les stratégies des bailleurs sociaux. M. Gimat (2017, p. 525) montre les limites de la capacité des collectivités locales à orienter les stratégies de production neuve des bailleurs. Elles disposent aussi de peu de moyens pour connaître leurs stratégies ou leur santé financière. En effet, les organismes HLM n'ont pas d'obligation de faire

[437] Entretien avec une responsable du service Urbanisme, Flers Agglo, 4 juillet 2018.

connaitre leur stratégie ou de s'inscrire en compatibilité avec les programmations définies dans les documents de planification. De son côté, M. Bourgeois met plutôt en avant la variabilité des régulations exercées par les collectivités locales sur les attributions. Néanmoins, elle constate la prégnance des interventions informelles, surtout « *dans les communes de petite taille, là où le marché est détendu, où l'attractivité du patrimoine est faible et où les logements sont difficiles à relouer* » (Bourgeois, 2017, p. 225). Dans ces contextes, ce sont plutôt les réseaux d'interconnaissances qui sont valorisés et facilités par le multi-positionnement des élus au sein des différentes instances décisionnelles.

Les intercommunalités et communes sont aussi relativement à distance de la gouvernance des organismes HLM. Les statuts des ESH réservent une place marginale aux collectivités locales des territoires sur lesquelles elles sont implantées. Trois configurations de gouvernance des ESH s'observent ainsi dans les terrains d'enquête. Dans la majorité des cas, les collectivités locales ne sont pas représentées dans la gouvernance. C'est notamment lorsque que seule une faible proportion du patrimoine de l'ESH se situe sur leur territoire. Ensuite, plusieurs collectivités locales sont représentées dans la gouvernance des ESH au sein d'une catégorie spécifique réservée aux collectivités territoriales et EPCI. C'est souvent le cas pour les collectivités locales qui constituent des territoires d'implantation historique des ESH ou bien des territoires dans lesquels elles cherchent à se développer. Au moins 10 % des voix sont réservées à cette catégorie, et jusqu'à 22% pour l'Immobilière Basse Seine et 23 % pour Logéo Seine Estuaire[438]. Ces voix sont toutefois à répartir entre l'ensemble des collectivités locales représentées. Dans ce cas de figure, leur participation à la gouvernance leur donne davantage une connaissance des projets et situation financière des organismes HLM qu'une légitimité à définir la stratégie des organismes HLM. Enfin, le cas de l'ESH ornaise Sagim est assez particulier, puisque le département est actionnaire majoritaire dans le cadre d'un pacte d'actionnariat associant le département de l'Orne, la caisse d'Épargne et Action Logement.

Les offices publics de l'habitat sont eux gouvernés par une collectivité locale. Les collectivités locales qui président le conseil d'administration connaissent précisément les stratégies de ces bailleurs. De plus, elles participent directement à leur élaboration. Bien que des situations différentes aient pu être observées au cours de l'enquête nationale auprès des offices publics de l'habitat[439], les rapports entre collectivité locale gouvernante et offices

---

[438] Statuts des sociétés Immobilière Basse Seine et Logéo Seine Estuaire, le 26 juin 2018.

[439] Ainsi, ce directeur d'un office public de l'habitat intercommunal de l'Est de la France présente son organisation comme l'instrument des politiques de la commune : « *En plus, on est clairement l'outil de la*

publics de l'habitat dans les terrains d'enquête témoignent néanmoins d'une difficulté à transformer ces rattachements administratifs en partenariats stratégiques de long terme à l'échelle intercommunale. Dans la situation havraise, la fragilité économique de l'office intercommunal limite sa capacité à mener les projets souhaités par la commune du Havre. Aussi, celle-ci développe des partenariats avec d'autres bailleurs. Parallèlement, l'office intercommunal marque une certaine autonomie vis-à-vis de la politique communautaire. A titre d'exemple, le plan stratégique de patrimoine défendu par la direction auprès du conseil d'administration en 2019 s'inscrivait en opposition avec les orientations définies dans le programme local de l'habitat. Ce positionnement critique vis-à-vis de la politique intercommunale du logement reflète aussi la diversité des approches au sein du conseil d'administration. Certains élus affichent en effet leur solidarité avec la stratégie de développement du bailleur au-delà du périmètre intercommunal, à l'exemple de l'ancienne présidente[440] : « *Il faut aller chercher les recettes là où on peut les trouver. C'est une opportunité pour Alcéane de différencier un peu son parc en allant de l'autre côté de l'eau et donc ce n'était pas inintéressant de saisir cette opportunité* ». La commune-centre du Havre reste toutefois très représentée au sein de la gouvernance, via un poste de président exercé par un conseiller municipal, en charge des questions d'habitat pour la ville.

Les deux offices départementaux, Habitat 76 et Orne Habitat, témoignent aussi d'une certaine autonomie vis-à-vis des intercommunalités. Ils peuvent justifier de projets distincts de ceux de l'intercommunalité en se référant aux objectifs des politiques départementales de l'habitat. Un responsable de l'agence havraise d'Habitat 76 justifie ainsi la faible production au Havre :

> *« [Le] Havre, ce n'est pas forcément une priorité. Le département de Seine-Maritime, dont le président est notre président, trace la route en disant « moi je veux qu'on construise en rural » donc on va apporter nos efforts exclusivement sur le rural. Il y a aussi de gros besoins sur le secteur de la métropole de Rouen et très clairement le PLH de la CODAH c'est « le logement social, on n'en veut plus, c'est terminé ». On ne va pas chercher à se précipiter. »*

Dans l'Orne, le faible pilotage départemental des politiques du logement accroît aussi l'autonomie du bailleur social vis-à-vis des intercommunalités qui sont peu impliquées dans

---

commune. La commune sait très bien qu'on est son outil, même au niveau politique. (…) L'office ne vit pas seul, ce n'est pas une [entreprise sociale de l'habitat]. Il doit servir à quelque chose, c'est l'outil de la collectivité. Je pensais que c'était celui de la communauté d'agglo et en fait c'est [toujours] celui de la commune mais ça reste un outil. » (Entretien réalisé le 25 octobre 2017).

[440] Entretien avec l'ancienne présidente d'Alcéane (2015-2017) et ancienne présidente chargée de l'habitat et de la Politique de la ville (2014-2017), le 29 octobre 2018.

sa gouvernance, mais aussi de la politique du logement départementale. Ce sont davantage les maires qui sont représentés, associés au conseil d'administration avec le statut de personnes qualifiées.

Au-delà des faiblesses inhérentes à l'exercice des compétences formelles des collectivités locales, une troisième limite tient peut-être à la nature des compétences réglementaires mobilisables à l'échelle intercommunale. Celles-ci ont trait directement à la gouvernance ou alors à la distribution des agréments pour la production neuve. Depuis 2015, les intercommunalités ont aussi compétence pour développer une politique d'attribution des logements. Néanmoins, lors des enquêtes réalisées en 2018, cette compétence relevait toujours fortement des communes. Les documents de planification attendus n'ont pas encore été adoptés (Alençon, Flers, l'Aigle). Fréquemment, l'intercommunalité renonce à siéger aux commissions d'attribution même lorsqu'elle dispose de droits de réservation (Havre, Alençon, l'Aigle). Deux aspects de l'activité des organismes HLM demeurent ainsi en dehors des compétences réglementaires des intercommunalités alors qu'ils semblent déterminants dans les marchés détendus. Il s'agit de la régulation des loyers mais surtout de la gestion du patrimoine existant.

La transformation du patrimoine existant est pourtant un enjeu fort des politiques du logement dans les marchés détendus. Les opérations lourdes de démolition, de vente, de réhabilitation ou bien de changement d'usage nécessitent en effet des autorisations des communes d'implantation. Elles font aussi l'objet d'un contrôle de conformité par les services déconcentrés de l'État ou, au Havre, par l'intercommunalité qui est délégataire des aides à la pierre. Toutefois, même si elles peuvent faire l'objet d'objectifs fixés dans les documents de planification locaux, les intercommunalités non-délégataires des aides à la pierre ne disposent pas d'un levier réglementaire aussi fort que celui des agréments pour la production supplémentaire de logements sociaux. En effet, les agréments correspondent à un circuit administratif de validation. L'autorité locale délégataire des aides à la pierre collecte les demandes d'agréments des bailleurs et y répond selon le volume d'agréments à distribuer et ses critères de répartition. Elle dispose ainsi d'une vision anticipée des projets qui seront réalisés dans les deux prochaines années.

Le financement d'aides à la démolition depuis 2017 laisse toutefois supposer une évolution similaire pour les démolitions. La délégation de l'attribution de ces aides à l'échelle locale a en effet permis la structuration d'une collecte des besoins de démolition. Celle-ci est généralement organisée par les services déconcentrés de l'État en collaboration avec les associations régionales HLM. A l'inverse, les réhabilitations, dont le financement ne dépend

pas directement d'aides de l'État[441], ne font pas l'objet d'une comptabilisation aussi systématique des besoins et projets par les intercommunalités[442].

Les conventions d'utilité sociale (CUS) visent bien à définir, pour une période de six années, la politique patrimoniale et sociale des organismes HLM en conformité avec les objectifs des politiques nationales du logement. C'est un contrat d'objectifs signés entre l'État, l'organisme HLM et les collectivités locales qui permet de décliner à l'échelle locale, les stratégies poursuivies par l'organisme HLM. Néanmoins, ni les bailleurs, ni les collectivités locales enquêtées ne semblent faire de ce document une référence pour appréhender les stratégies des organismes HLM à l'échelle locale. Seuls les services déconcentrés de l'État, en charge de l'élaboration de ces conventions, en ont fait état. Ce constat rejoint les critiques récurrentes de la faible efficacité de ce dispositif pourtant obligatoire pour les bailleurs (Coloos, 2019 ; Gimat, 2017). La nouvelle génération de CUS qui entre en vigueur en 2019 intègre toutefois des éléments nouveaux de la stratégie des organismes HLM avec le détail des logements prévus à la vente pendant la durée des conventions. L'organisme HLM doit aussi satisfaire les objectifs en matière d'attribution définis par les collectivités locales. Ce nouveau contrat semble toutefois ne pas imposer une participation plus étroite des collectivités locales à l'élaboration des documents, laissant cette implication à l'initiative des parties prenantes. Il ne prévoit pas non plus d'obligation de conformité des stratégies patrimoniales des bailleurs avec les objectifs définis dans les documents de planification locaux.

Le décalage entre les responsabilités réglementaires des collectivités locales envers les organismes HLM et l'exercice effectif de ces responsabilités reflète des évolutions générales du secteur HLM qui induisent des effets spécifiques dans les terrains d'enquête. La faible efficacité du contrôle exercée par les compétences réglementaires incite à s'intéresser à des pratiques de régulation plus indirectes.

2.2. Négocier l'accès au foncier, une ressource variable

L'accès au foncier constitue une deuxième ressource-clé qui structure les relations entre collectivités locales et organismes HLM. L'accès au foncier constitue une des

---

[441] Les réhabilitations du parc social sont majoritairement financées par des emprunts souscrits auprès de la Banque des Territoires, les fonds propres, et des subventions des collectivités locales ou de l'Union européenne pour la réhabilitation thermique notamment. Pour une présentation plus complète des sources de financements des réhabilitations : USH, 2016, *L'investissement des organismes HLM dans la rénovation énergétique*, 72 p.

[442] Même si elles peuvent être suivies par les services déconcentrés de l'État à travers les autorisations d'augmentation des loyers ou le renouvellement des conventions APL qui accompagne les réhabilitations.

conditions de réalisation des opérations de production de logements sociaux, réaffirmée avec constance par les organisations professionnelles HLM et les ministres successifs en charge du logement. Cependant, le système de financement social ne permet que rarement aux organismes HLM de payer les terrains au prix du marché. C'est *a fortiori* le cas lorsque des objectifs de déségrégation incitent à déconcentrer la production, notamment dans les centres urbains où le foncier est le plus cher. Les collectivités locales, principalement les communes, jouent alors un rôle déterminant dans l'organisation de l'abaissement du coût du foncier pour le logement social. N. Persyn répertorie ainsi trois modalités d'action des collectivités locales (2017). L'approche interventionniste repose sur l'acquisition de foncier par la collectivité locale qu'elle cède ensuite à un prix inférieur au marché aux bailleurs. Les collectivités négocient aussi la participation des promoteurs privés à cette décote. L'approche réglementaire vise à intégrer la production de logements sociaux dans les programmes privés à travers l'usage stratégique des règles de planification. L'approche opérationnelle vise à négocier le financement d'une production de logements sociaux, projet par projet.

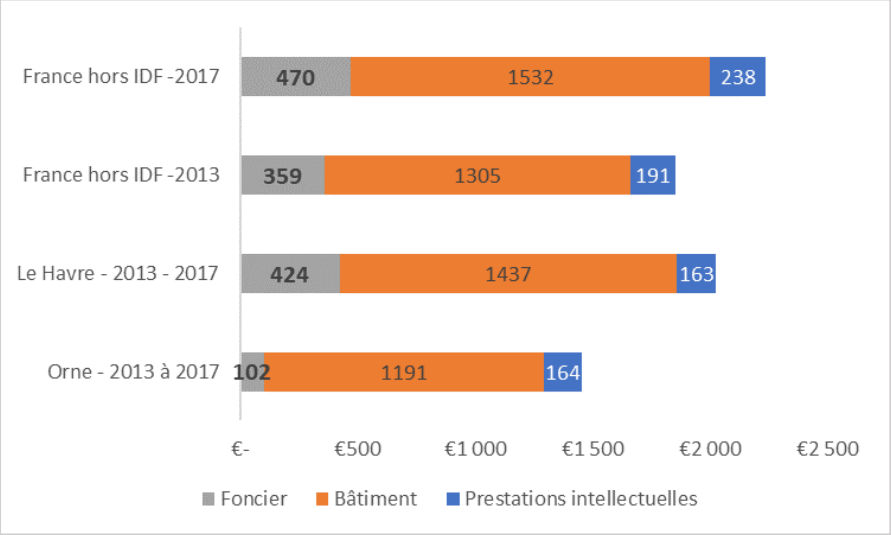
La chute des valeurs immobilières à l'œuvre dans les marchés des territoires enquêtés pourrait laisser penser que l'accès au foncier est moins prégnant pour les organismes HLM. Cependant, la mesure du coût du foncier dans les opérations de production neuve montre des situations très contrastées (cf. Figure 9-2). Au Havre, le coût du foncier est très proche de la moyenne nationale hors Ile-de-France, avec un coût moyen de 424€ par m² de surface utile. Le foncier contribue à hauteur de 21% au coût de total de l'opération, c'est-à-dire une proportion similaire à la moyenne nationale hors Ile-de-France en 2017. Le maintien d'un coût élevé du foncier au Havre est connu et régulièrement mentionné comme un problème par les acteurs locaux[443]. Pour le logement social, ces charges élevées reflètent peut-être aussi la surreprésentation d'une production en renouvellement urbain. Un ancien délégué territorial[444] fait par exemple du prix du foncier l'un des obstacles à la mise en œuvre du PNRQAD. L'aide des collectivités locales et d'autres dispositifs publics d'abaissement du coût du foncier demeurent donc cruciaux pour produire du logement social.

---

[443] Le diagnostic du programme local de l'habitat 2016-2021 fait ainsi état de prix trop élevés par rapport aux revenus des ménages (p. 18). La rareté du foncier constructible constitue l'une des raisons données par les promoteurs pour expliquer le maintien de prix élevés.

[444] Entretien avec le délégué territorial de l'ANRU en Normandie de 2003 à 2011/2012, réalisé le 13 novembre 2018.

Figure 9-2 : Décomposition du coût moyen de production d'un logement social



Le coût de moyen de production est décomposé en trois postes de dépenses : la charge foncière, les coûts de construction et le montant de prestations intellectuelles diverses (études préalables, etc.). La comparaison porte sur l'ensemble des logements locatifs sociaux (PLAi, PLUS, PLS) construits en maîtrise d'ouvrage directe par les organismes HLM à l'exception des opérations d'acquisition-amélioration. Afin de tenir compte des échantillons disponibles, les coûts de production moyens sont calculés sur l'ensemble des opérations réalisées entre 2013 et 2017 (569 logements), soit dans l'aire urbaine du Havre, soit dans le département de l'Orne (321 logements). Ils peuvent être comparés aux coûts de production moyens en début et fin de période calculés pour la France métropolitaine, hors Ile-de-France.

Sources : SISAL d'après USH & Ministère de la Cohésion des Territoires - Bilans des logements aidés 2014, 2018

Au-delà du coût du foncier, l'évolution des règles nationales de distribution des agréments de logements sociaux entretient aussi paradoxalement une situation de rareté du foncier disponible pour le logement social. En effet, depuis les années 2010, la doctrine de l'État sur la production du logement social s'est précisée. Si la priorité dans l'attribution des agréments reste à l'augmentation de l'offre de logements, les quartiers à forte concentration de logements sociaux sont progressivement mis à distance de cet objectif (cf. Encadré 9-2). Dans une commune comme le Havre où le logement social est très développé et prend la forme de quartiers d'habitat social, cette règle est particulièrement contraignante. Les zones possibles de construction neuve pour le logement social ont été considérablement réduites. Elles sont restreintes au centre-ville et ses abords, à quelques faubourgs et aux quartiers en extension urbaine.

Encadré 9-2 : Restrictions de la construction de logement social dans les quartiers HLM par les lois Egalité et Citoyenneté et le nouveau règlement de l'ANRU

En application de principes de mixité sociale, la production de logement social est progressivement exclue des quartiers d'habitat sociaux qu'ils relèvent ou non de la géographie prioritaire. S'il s'agit d'un principe ancien des politiques nationales du logement, la loi du 6 mars 2015 relative à l'égalité et à la citoyenneté restreint très fortement la construction de logements sociaux dans ces quartiers.

Les quartiers politique de la ville

Les quartiers disposant de nombreux logements sociaux tendent également à être exclus du développement de l'offre neuve au nom d'un objectif de mixité sociale. Cette ambition, affirmée dans le cadre du comité interministériel du 6 mars 2015 relatif à l'égalité et la citoyenneté, s'est traduite par des directives pour limiter la construction de logements sociaux dans les communes présentant des taux de logements sociaux supérieurs à 50% du parc de logement et au sein des quartiers à forte concentration de logements sociaux.

L'agence nationale de renouvellement urbain (ANRU) a modifié sa doctrine avec la mise en œuvre du nouveau programme national de renouvellement urbain en 2015. L'ANRU finance l'offre de logements destinée à compenser les logements sociaux démolis. Le premier programme national de rénovation urbaine subventionnait la production de logements sociaux à plus faibles loyers (PLAI et PLUS) en compensation des logements démolis sur la commune. Dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain, les financements ne sont disponibles que pour les logements de type PLAI et PLUS construits «*en dehors des quartiers prioritaires de la ville (QPV) et des quartiers hors QPV ayant fait l'objet du programme national de rénovation urbaine (PNRU), ainsi que des communes dont la part de logements locatifs sociaux (LLS) dans le parc de logement est supérieure à 50%* » (Règlement général de l'ANRU, p.5). Les collectivités locales peuvent néanmoins solliciter une dérogation à ce principe pour financer une offre à bas loyer dans les QPV. Selon l'Union sociale pour l'habitat, des projets avec d'importantes opérations de démolitions ont tout de même pu bénéficier d'une dérogation pour reconstruire sur site de quelques dizaines de logements à 15 à 20% de l'offre de logements à faibles loyers démolis (USH, 2019).

Les quartiers d'habitat social hors QPV

Hors programmes nationaux de renouvellement urbain, le principe général est de ne pas délivrer d'agréments de logement social de type PLAI et PLUS dans les quartiers politique de la ville et dans les territoires de veille active où le logement social représente plus de 50% des logements. Un système de dérogation existe également. Dans les quartiers comptant plus de 50% de logements sociaux, la décision revient à la DHUP. Ailleurs, la décision relève du préfet de région.

Taux LLS	Territoires de veille	QPV hors PNRU ou NPNRU	Quartiers PNRU ou NPNRU
0 - 50%	Financement [1] **autorisé**	Financement[1] **autorisé** avec avis préalable du préfet de région[2]	Financement **non autorisé** sauf dérogation exceptionnelle[4]
> 50%	Financement **non autorisé** sauf dérogation exceptionnelle DHUP [3]	Financement **non autorisé** sauf dérogation exceptionnelle DHUP [3]	Financement **non autorisé**

Source : DHUP, 2015 fourni par la DDTM 76

Dans le département de l'Orne, le coût du foncier reste faible dans les opérations de production, de l'ordre de 102 € par m² de surface utile en moyenne entre 2013 et 2017. La charge foncière ne représente que 7 % du coût de production d'un logement neuf. Ces valeurs moyennes renvoient à la modicité des valeurs foncières sur ces marchés. Toutefois, il est aussi minoré par la prise en charge financière de ce poste par les collectivités locales. C'est particulièrement le cas dans les communes qui ne relèvent pas des zones de développement privilégiées par les organismes HLM. Dans ces communes, la mise à disposition par la commune d'un terrain « prêt à construire » est plutôt présentée comme un prérequis à l'intervention du bailleur (cf. chapitre 8).

Les collectivités locales ornaises sont ainsi sollicitées de deux manières pour rendre accessible le foncier au bailleur. D'une part, elles prennent en charge le coût du foncier, de façon plus ou moins importante selon l'attrait du terrain pour le bailleur. D'autre part, elles sont mobilisées pour trouver et maîtriser du foncier dans des localisations nouvelles. L'accès au foncier « bien situé », constitue souvent un préalable à l'engagement de démolitions de logements sociaux. En effet, les possibilités de reconstruction sur site sont souvent restreintes, en application des règles de reconstruction prévues dans le cadre du programme national de renouvellement urbain évoquées ci-dessus, mais aussi d'objectifs de dé-densification généralement partagés par les collectivités locales et les bailleurs.

L'accès au foncier, même moins onéreux, constitue donc toujours une ressource valorisée dans les échanges entre bailleurs et collectivités locales. La participation des collectivités locales à l'abaissement des prix du foncier repose principalement sur des modalités interventionnistes alors que la mobilisation des outils réglementaires reste faible, ce qui renvoie sans doute à la faible adéquation de ceux-ci au fonctionnement des marchés détendus.

2.3. Protéger de la concurrence : pour la production mais aussi les attributions ?

Au-delà de l'accès au foncier, les opérateurs peuvent aussi attendre des collectivités locales une certaine protection contre la concurrence dans la réalisation d'opérations de construction. C'est la troisième ressource-clé identifiée dans les relations d'échanges entre collectivités locales et organismes HLM.

M. Gimat (2017, partie 3) montre comment, à Bordeaux et en Ile-de-France, des collectivités cherchent à restreindre l'arrivée sur le territoire de nouveaux organismes HLM à travers un ensemble de règles formelles et informelles. Elles privilégient un petit nombre d'opérateurs déjà en charge de la gestion de patrimoine dans la commune avec lesquels elles entretiennent des relations suivies[445]. L'engagement de relations de long terme favorise des arrangements globaux, facilitant par exemple l'acceptation d'une opération plus risquée par l'opérateur en contrepartie d'un arrangement plus favorable ultérieurement. M. Gimat montre toutefois comment la généralisation des approches opérationnelles contribue à privilégier les opérateurs disposant de capacités financières suffisantes pour mettre en œuvre les projets urbains au détriment des relations fondées sur l'interconnaissance et l'ancienneté.

Dans des marchés plutôt caractérisés par le départ de certains organismes HLM, en revanche, préserver les organismes HLM de la compétition apparaît très secondaire dans les relations d'échanges entre bailleurs et collectivités locales. Pour les bailleurs, limiter la compétition pour construire n'est pas toujours un enjeu dans les marchés les plus détendus où le nombre de bailleurs est déjà restreint. Pour les collectivités locales, restreindre la compétition paraît même préjudiciable. En effet, la fermeture du marché de la production urbaine à de nouveaux arrivants correspond potentiellement à la perte des capacités d'investissement apportées par de nouveaux bailleurs mais aussi à la marginalisation de la promotion privée avec une diminution des opérations réalisées en VEFA.

Sur les terrains d'enquête, les municipalités ont ainsi plutôt tendance à accueillir favorablement l'arrivée de nouveaux opérateurs, pourvoyeurs de capacités d'investissement supplémentaires, au sein des espaces qui conservent une certaine attractivité, tant dans le sud de l'agglomération alençonnaise en périphérie du Mans que dans l'agglomération havraise. Le Havre et les villes ornaises présentent toutefois des configurations de concurrence très différentes pour la production de logements sociaux.

Dans l'agglomération havraise, de nombreux organismes HLM restent en concurrence pour poursuivre leur développement. Si les communes ne cherchent pas nécessairement à limiter l'arrivée de nouveaux bailleurs, elles assurent néanmoins une distribution stratégique des opérations de construction neuve. Un responsable de l'équipe d'aménagement de la commune du Havre[446] explique ainsi répartir les opérations des bailleurs en tenant compte

---

[445] M. Gimat explique toutefois que selon les instruments à leur disposition (approche opérationnelle surtout), les municipalités peuvent aussi privilégier les capacités à construire des opérateurs, c'est-à-dire leurs ressources financières et techniques, plutôt que des relations d'interconnaissance et de réputation.

[446] Entretien avec la direction du service aménagement et maîtrise d'ouvrage du Havre, le 23 octobre 2018.

d'arrangements plus globaux intégrant divers projets de construction et plus récemment les plans de vente des bailleurs. Il tient compte aussi des spécificités de chaque bailleur :

> *« Je sais ce qu'ils sont capables d'admettre et on essaie de les pousser. [Bailleur 1] on les a poussés pour les maisons de Marianne [un format de résidence dédié aux personnes âgées] parce que c'était assez cohérent vu qu'ils étaient les anciens gestionnaires des résidences personnes âgées. (…) [Bailleur 2] on sait qu'ils sont très intéressés pour se diversifier sur le commerce. Au départ c'est [Bailleur 3] qui avaient acheté la parcelle dans l'allée Aimé Césaire donc on leur a racheté pour la rétrocéder à [Bailleur 2]. (…) [Bailleur 3] on sait qu'eux ils font du logement social. On leur a donné une autre parcelle [pour faire du logement social]. Ils construisent et ils le font très bien mais il n'y a pas d'interface sur l'urbain. Quand je parle de commerce et cetera ce n'est pas leur truc. Par contre s'il y a du logement étudiant c'est plutôt avec eux ».*

Dans les villes ornaises, la situation de concurrence pour la production est restreinte puisqu'elle concerne principalement deux bailleurs aux patrimoines et peuplements plus ou moins similaires. Comme l'explique un ancien élu du conseil départemental[447], les collectivités locales chercheraient plutôt à briser cette situation quasi-monopolistique : « *y compris les monopoles dont on est prétendument les maîtres ou les dirigeants.* ». Rechercher de nouveaux opérateurs serait un moyen d'atteindre les objectifs des politiques du logement face aux réticences des organismes HLM locaux. En effet, il semble que les bailleurs s'organisent entre eux pour limiter la concurrence. Les deux directeurs s'informent mutuellement de leurs projets de construction. Ils s'appuient aussi sur les données produites par un observatoire départemental de la vacance afin de tenir compte de la vacance du parc de l'autre organisme dans leurs décisions, comme l'explique ce directeur[448] :

> *« [On] a mis en place un observatoire du logement. (…) C'est intéressant, comme ça on a connaissance de la situation du concurrent entre guillemets. On joue franc jeu. Si demain, une commune m'appelle pour des logements, je vais regarder le tableau. Si je vois que [l'autre bailleur] a 10 logements vacants, je ne vais pas en construire 15. Voilà, comment on peut arbitrer les choses ».*

---

[447] Entretien avec un élu du conseil départemental de l'Orne depuis 1985, en charge de différentes commissions, le 4 avril 2019.

[448] Entretien avec un directeur d'organisme HLM, Orne, le 25 mai 2018.

Les deux bailleurs s'accordent également sur la répartition des agréments disponibles pour le département avant de soumettre leur programmation aux services de l'État.

À travers cette coopération, les deux bailleurs organisent aussi la mise à l'écart de la promotion privée. Au tournant des années 2010, ils ont appuyé la sortie des dispositif fiscaux d'incitation à l'investissement locatif des principales communes ornaises. L'un d'entre eux, alors membre du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement, a relayé leurs préoccupations à cette instance, de même que les associations régionales HLM. Ils ont ainsi participé à l'émission d'un avis défavorable par cette instance malgré les attentes des communes, avec le soutien des services déconcentrés de l'État. Les deux bailleurs se refusent aussi à monter des opérations en VEFA. Bien que les promoteurs privés ne soient sans doute pas très nombreux, c'est la retente du marché qui est invoquée par ce directeur[449] pour justifier cette position :

> *« J'ai encore eu hier un promoteur qui m'a appelé pour faire de la VEFA. Je lui ai dit : « c'est n'importe quoi. Je ne ferai jamais appel à vous. Vous allez me bousiller le marché, ça ne sert à rien. Et puis je sais construire tout seul ». Je ne ferai jamais de VEFA d'abord. D'ailleurs, je l'ai fait valider en conseil d'administration car on a suffisamment souffert de la défiscalisation. (...) Aujourd'hui je vois que certains promoteurs nous proposent la construction de 50, 80 logements et nous en donnent 20. Moi, je leur réponds qu'on n'a pas besoin de 80 logements. Ça n'a pas de sens ».*

Cette situation de coopération rappelle aussi que la concurrence entre bailleurs s'exerce principalement vis-à-vis de la recherche de locataires dans ces marchés (cf. chapitre 7). Concernant les attributions, les coopérations entre bailleurs sont inexistantes à l'exception des obligations réglementaires pour le relogement des ménages dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain. À la différence de la production, les collectivités locales disposent cependant de peu d'outils réglementaires pour réguler cette compétition. A l'époque de l'enquête, le déploiement d'outils intercommunaux de gestion des attributions prévus par la loi Egalité et Citoyenneté (2015) n'était pas encore opérationnel et n'a pu être observé. Deux arguments invitent toutefois à supposer que la régulation de cette concurrence n'est pas prioritaire pour les communes et intercommunalités. Premièrement, les pratiques informelles d'orientation des attributions poursuivent généralement d'autres objectifs. M. Bourgeois

[449] Entretien avec un directeur d'organisme HLM, Orne, le 25 mai 2018.

recense ainsi, à travers l'observation de trois villes françaises, une série de pratiques informelles, qualifiées de clientélaires, qui permettent aux communes d'orienter le processus d'attribution : définition de priorités d'attribution au sein de la CAL, refus ou acceptation de certains dossiers sur des critères propres à la commune, revendication d'une priorité aux habitants de la commune, et des situations plus rares de passe-droit (Bourgeois, 2017). Néanmoins, ces interventions visent à privilégier certains profils de ménages considérés comme plus conformes aux attentes de peuplement de commune (âge, enfants, lien avec la commune, caractéristiques ethno-raciales) de la commune plutôt qu'à réguler la concurrence entre bailleurs. Deuxièmement, les collectivités locales sont confrontées à des effets antagonistes de cette compétition pour les locataires. Intervenir reviendrait à arbitrer entre une amélioration des possibilités résidentielles de leurs habitants à revenus modestes et les coûts financiers pour les opérateurs.

Protéger les bailleurs des effets négatifs de la compétition apparaît ainsi comme une ressource peu valorisée dans les relations entre bailleurs et collectivités locales. Pour les bailleurs, les effets négatifs de la concurrence ne portent pas tant sur la production que sur la gestion, domaine sur lequel la capacité à agir des collectivités locales est plus restreinte. Par ailleurs, le contexte ornais illustre aussi les effets négatifs d'une situation non-concurrentielle dans la production de logements sociaux pour les collectivités locales. Celle-ci participe d'une mise en retrait de la promotion privée.

2.4. Financer l'activité des organismes HLM par la captation de fonds supra-locaux

La captation de financements supra-locaux constitue la quatrième ressource-clé identifiée. En effet, les collectivités locales participent fréquemment au financement des organismes HLM, que ce soit par des aides ponctuelles pour des opérations spécifiques ou dans le cadre d'orientations affichées des politiques locales de l'habitat. Cependant, dans un contexte d'accroissement des contraintes budgétaires pesant sur les collectivités locales, les capacités financières de ces dernières sont restreintes. C'est plutôt un deuxième mode de financement qui émerge : la captation de financements tierces mobilisables pour financer les activités des bailleurs.

Les collectivités locales représentent déjà la voie d'accès privilégiée aux prêts de la Banque des Territoires pour lesquels une garantie est obligatoire. Dans 90 % des cas, c'est la

collectivité locale où se situent les logements du bailleur qui accorde gratuitement la garantie (Hoorens, 2014, p. 237)[450].

Au-delà de leur participation au circuit de financement ordinaire du logement social, les collectivités locales constituent souvent des partenaires obligés des bailleurs pour capter des fonds nationaux et européens distribués par le biais d'appels à projet. Depuis les années 2000, le renforcement des contraintes budgétaires des collectivités locales et la généralisation du recours à l'appel à projet pour distribuer les fonds publics ont généralisé la mise en place de « *grant grabbing coalitions* » c'est-à-dire d'arrangements souvent ponctuels entre collectivités locales et acteurs économiques locaux pour capter des financements publics supra-locaux (Jones et Ward, 1998). Ces modes d'organisation trouveraient cependant un écho singulier dans les villes en décroissance où la faiblesse des mécanismes de marché et des moyens financiers des acteurs privés redouble l'incitation des acteurs publics et privés à rechercher des financements publics supra-locaux (Bernt, 2009). Ces appels à projet identifient généralement l'intercommunalité pour piloter ces programmes multi-acteurs. Les fonds délivrés par l'Agence nationale de rénovation urbaine en sont un exemple emblématique (Miot, 2012 ; Béal *et al.*, 2017). Les communes, lors du premier programme, puis les intercommunalités, avec le NPNRU, rédigent le projet, co-financent et assurent son pilotage. Les bailleurs sociaux sont toutefois très impliqués dans la définition et la coordination d'un programme qui concerne en premier lieu leur patrimoine. Il s'agit à la fois des fonds de l'ANRU mais aussi de co-financements apportés par les départements, les régions, la Caisse des dépôts et consignations et l'Union européenne (cf. Tableau 9-4).

[450] Il est aussi possible pour les bailleurs de solliciter des garanties payantes auprès de la Caisse de garantie du logement locatif social ou d'établissements financiers.

Tableau 9-4 : Financements de l'ANRU et co-financements (en k €)

	Programmes	ANRU	Co-financements supra-locaux
Le Havre	PNRU	76 670 €	31 360 €
	PNRU	9 200 €	14 653 €
	PNRQAD	7 579 €	
	NPNRU	11 354 €	7 527 €
Alençon	PNRU	24 495 €	6 664 €
Flers	PNRU	8 644 €	10 158 €
	NPNRU	4 728 €	inconnu
Argentan	PNRU	4 384 €	3 701 €
	NPNRU	inconnu	inconnu
L'Aigle	NPNRU	inconnu	inconnu

Les informations sont agrégées à partir de différentes sources (ANRU, collectivités) qui renseignent soit le budget prévisionnel, soit le budget réalisé des programmes. Plutôt qu'une évaluation précise, ils fournissent un ordre de grandeur des fonds de l'ANRU et des co-financements apportés par d'autres acteurs publics.

Sources : Bilans PRU PNRU Quartiers Nord 2009 & Quartiers Sud 2012 ; CUA Délibération n°20070188 ; Bilan PRU Flers Agglo 2017 & délibération Flers Agglo n°2019-837, Argentan Intercom Avenant final PRU 2012

Depuis le milieu des années 2010, d'autres sources de financements se sont développées. L'établissement public foncier (EPF) de Normandie a renforcé ses dispositifs à destination de l'habitat, et notamment du logement social. Les fonds d'aide à la production de logements sociaux à partir de friches mis en place depuis le milieu des années 2000 sont renforcés avec une prise en charge croissante du déficit d'opération. L'EPF de Normandie, historiquement centré sur le traitement des friches industrielles intervient aussi depuis 2017 sur les friches d'équipements publics et d'habitat amiantés. En 2018, six opérations sur des immeubles de logements sociaux étaient en cours. Bien que marginales, ces actions sont, selon les équipes de l'EPF de Normandie[451], amenées à se développer, en réponse aux attentes exprimées par les élus. Entre 500 à 1 000 logements sociaux « *d'ensembles vides bardés d'amiante dans les zones très détendues* » ont été recensés. L'intervention à destination des centres-bourgs est aussi de plus en plus importante, en partenariat avec les départements. Depuis la fin des années 2000, centres-bourgs et communes rurales sont éligibles aux actions de l'EPF de Normandie et depuis 2017, des moyens d'ingénierie spécifiques sont déployés pour la requalification de friches ou la résorption de l'habitat dégradé dans ces territoires. Onze

[451] Entretien avec les membres du service études de l'EPF Normandie, le 12 décembre 2018.

études de programmation sont conduites dans les centres-bourgs ornais. Le montage financier de ces opérations reste toutefois incertain, comme l'explique le responsable du service des études de l'EPF de Normandie : « *On connaît un taux de déchet important. Sur onze études, peut-être que trois ou quatre projets aboutiront* »[452]. La règle du co-financement du déficit des opérations se heurte aux finances limitées des collectivités locales et à l'absence d'opérateurs intéressés. En l'absence d'opérateur privé, les organismes HLM sont sollicités mais ceux-ci mettent en avant leur manque de moyens. Selon les responsables du services études de l'EPF de Normandie[453] :

> *« Les bailleurs sollicitent le rachat à l'euro symbolique mais le terrain ne peut être vendu à l'euro symbolique alors que le déficit moyen est de 150 000€. Le principe de mise en concurrence des opérateurs est complètement théorique sur ces territoires : soit il n'y en a aucun, soit le bailleur qui traîne des pieds ».*

La mise en œuvre du programme « Action Cœur de Ville » en 2018 donne aussi accès à des financements spécifiques pour les villes lauréates d'Alençon, Flers et Argentan. Ce programme national vise à favoriser le maintien ou le développement des fonctions commerciales et résidentielles dans les centres des villes moyennes, afin d'améliorer à la fois leur attractivité et le cadre de vie de leurs habitants. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un programme ciblé sur le logement, l'adaptation du parc résidentiel constitue l'un des modes d'action du programme. Ce programme donne accès à des financements du groupe Action Logement dédiés à l'acquisition-amélioration mais aussi à des aides à la démolition et reconstruction de logements sociaux. Il favorise aussi le financement des déficits d'opération par l'ANAH avec un accès privilégié pour le montage d'opérations de recyclage foncier relatives à la résorption de l'habitat insalubre, le traitement de l'habitat indigne ou l'intervention sur les copropriétés dégradées.

À Alençon et Flers, ce sont aussi les fonds européens qui financent la réhabilitation du parc social. La région Normandie, en charge de la gestion des fonds européens à destination des territoires urbains en difficultés a sélectionné plusieurs collectivités locales sur la base d'un projet global. Les collectivités locales retenues financent ainsi des actions compatibles avec les priorités d'investissement définies par l'Union européenne : foncier, transport durable, numérique, pépinière d'entreprises, réhabilitation à vocation énergétique de logements sociaux, quartiers urbains durables, reconversion de friches, etc. Ces aides sont conséquentes

---

[452] Ibid.
[453] Ibid.

pour les opérations entreprises. A Flers, un montant de 1,72 millions d'euros a été réservé à la rénovation énergétique et thermique de 382 logements, soit une aide moyenne de 4 500 € par logement[454]. Il ne s'agit pas d'une distribution planifiée mais bien d'une nouvelle négociation où la collectivité locale applique ses propres critères de sélection, dans le respect des règles d'attribution des fonds européens. Au Havre, l'intercommunalité a aussi perçu ces fonds européens mais ils sont attribués à d'autres actions.

Ces différents exemples montrent à la fois le poids de ces financements sur les activités des organismes et le rôle des intercommunalités qui constituent la porte d'accès à ces fonds plus ou moins directement mobilisables par les organismes HLM. Parfois, il s'agit d'intégrer un zonage comme celui valant opération de revitalisation de territoire (ORT) du programme Action Cœur de ville. L'initiative revient ensuite au bailleur de candidater aux aides disponibles pour ces territoires à l'exemple des aides à la démolition d'Action Logement réservée aux zones B2, C et périmètre ORT (cf. chapitre 4). Bien souvent, le rôle des collectivités locales est plus important. Elles déposent la demande, coordonnent le projet, voire s'occupent de la distribution des fonds obtenus. Dans certaines situations comme l'ANRU, organismes HLM et collectivités locales sont co-dépendants pour obtenir ces financements et associés aux différentes phases. Dans le cas des fonds FEDER, les marges de manœuvre sont plus importantes pour les collectivités locales qui peuvent choisir d'allouer ces fonds à d'autres projets que ceux des bailleurs. Plusieurs travaux ont montré comment l'obtention de ces fonds peuvent contraindre les stratégies des acteurs locaux. Y. Miot met en évidence, à travers l'étude de programmes de rénovation urbaine dans les villes de Saint-Étienne, Mulhouse et Roubaix, les effets programmatiques de ces fonds : abandon de l'objectif de « retente » du marché au profit d'une reconstitution ciblée de l'offre, abandon des approches centrées sur les quartiers anciens d'habitat privé (Miot, 2012, p. 359). Ces constats mettent en relief une autre ressource cruciale pour l'usage de ces fonds : la capacité des collectivités locales à négocier auprès des bailleurs de fonds l'adaptation des dispositifs à leurs projets locaux. R. Dormois, C. Morel-Journel et V. Sala Pala (2016) déduisent de leur observation de la politique de l'habitat menée à Saint-Etienne trois éléments qui favorisent le succès de ces négociations : capacité à produire un argumentaire contradictoire, insertion dans les processus localisés de négociation et rôle des affinités politiques.

[454] Délibération du conseil de la communauté d'agglomération Flers Agglo n°2019-238, le 10 octobre 2019.

Observés au prisme de ces compétences et de la valeur potentielle des différentes ressources dans les relations entre bailleurs et collectivités locales, les terrains d'enquête mettent en évidence des capacités des collectivités locales très différentes à mobiliser les bailleurs. Le Havre renverrait à une configuration plus favorable pour les collectivités locales avec une relative concurrence entre opérateurs et des moyens financiers et techniques importants des collectivités. À Flers, bien que disposant de moyens financiers et techniques moindres, l'intercommunalité structure une politique de l'habitat et gère des financements supra-locaux notamment de l'Agence nationale de rénovation urbaine et de l'Union européenne. À l'extrême opposé, L'Aigle aurait la situation la plus défavorable, sous l'effet d'une absence de concurrence entre opérateurs et de politiques de l'habitat très peu structurées.

3. Orienter la production neuve HLM au service du renouvellement des centres

En conséquence de ces différentes ressources et contraintes, la production neuve demeure un moyen privilégié de la participation des organismes HLM aux politiques urbaines dans les villes enquêtées. L'observation des politiques menées témoignent ainsi d'un usage stratégique de la production neuve HLM. Elle permet d'une part de mobiliser des financements supra-locaux dédiés au renouvellement urbain au service de la requalification des centres et autres projets stratégiques portées par les collectivités locales. D'autre part, la production neuve HLM joue un rôle assurantiel pour convaincre la promotion privée de participer à ces projets urbains. A défaut, la production neuve HLM compense aussi l'absence d'initiative privée.

À la différence des configurations allemandes (Florentin, 2009a ; Bernt, 2019) ou stéphanoise (Miot *et al.*, 2021), le logement social ne semble pas explicitement mobilisé pour réduire l'offre de logements dans les villes étudiées, malgré un renouvellement urbain très important. Cette question n'est toutefois pas absente des préoccupations des collectivités locales, mais plutôt que de « retendre le marché », celles-ci s'attachent à atténuer les effets négatifs d'un accroissement du parc HLM.

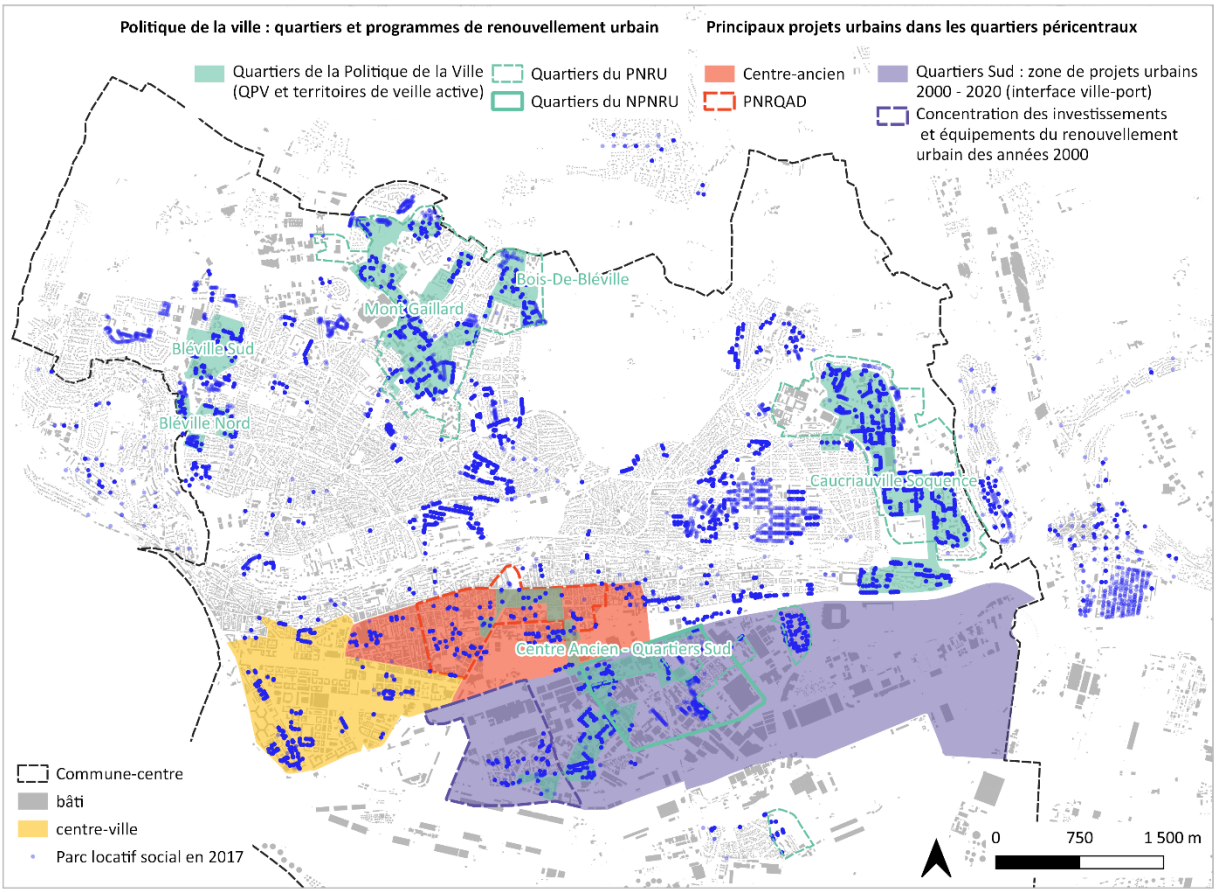
Les différents usages de la production neuve HLM et leur inscription dans une logique de différenciation territoriale des politiques urbaines sont présentés plus avant à partir des politiques menées par les collectivités locales du Havre (3.1.) et de Flers (3.2.). Ce sont en effet les deux terrains d'enquête où les collectivités locales disposent des ressources d'ingénierie et financières les plus importantes pour s'approprier les instruments nationaux des politiques du logement. Les politiques locales sont aussi les plus stables, du moins au moment de l'enquête.

3.1. Le Havre : tirer parti des dispositifs de soutien à la production HLM pour attirer la promotion privée

La commune du Havre fait du logement social l'un des outils de restauration de l'attractivité résidentielle. Si cette mobilisation correspond à un usage ancien du logement social pour revaloriser des marchés délaissés par l'investissement privé, elle s'appuie aussi sur des instruments plus récents hérités de la décentralisation des politiques du logement et

de la généralisation d'un urbanisme de projet. Le soutien à la production HLM ne sert pas tant la production d'une offre de logements abordables que la transformation de l'environnement urbain et la négociation de la participation de la promotion privée aux principaux projets urbains : le centre ancien et le réaménagement de l'interface ville-port autour des quartiers Suds et du port (cf. Figure 9-3). Cet usage du logement social suppose néanmoins des négociations avec d'autres acteurs des politiques locales du logement : organismes HLM, services déconcentrés de l'État mais aussi l'intercommunalité.

Figure 9-3 : Localisation des principaux quartiers d'habitat social et des secteurs de projets urbains de la commune-centre



Sources : CODAH, Conventions PNRU & NPNRU, RPLS 2017

Les secteurs du Centre-ville, Centre ancien et Quartiers Sud correspondent aux délimitations utilisées par l'agence d'urbanisme et la commune du Havre.

3.1.1. Le logement social au service des projets urbains stratégiques de la commune

Capter les financements des programmes nationaux de renouvellement urbain au service des centres anciens et quartiers Sud

La commune du Havre a mis en œuvre de longue date des programmes de renouvellement urbain portés par des financements supra-locaux[455]. L'ensemble des dispositifs de la politique de la ville se sont succédé dans les quartiers Nord et les quartiers Sud depuis les premiers programmes Habitat et Vie Sociale en 1977 jusqu'aux programmes financés par l'ANRU. L'observation des programmes réalisés depuis le début des années 2000 montre toutefois une concentration progressive des moyens financiers disponibles au service de la requalification du centre ancien et de l'interface ville/port. Trois étapes chronologiques de cette redirection des moyens vers les secteurs de projets peuvent être identifiées : la reconstitution de l'offre démolie des quartiers Nord, la réalisation de programmes nationaux de renouvellement dans les secteurs de projets, la négociation avec l'ANRU pour mobiliser ces moyens spécifiques au service d'un aménagement global de l'interface ville/port.

L'analyse des PNRU réalisés dans les quartiers Nord et dans les quartiers Sud situés dans l'interface ville témoigne de stratégies spatiales différenciées. Les dispositifs de la politique de la ville dans les quartiers Nord ont visé à renouveler le parc bâti, tout en limitant le développement du parc locatif social. D'une part, l'obligation de reconstruire la totalité des logements sociaux démolis dans la commune n'est pas appliquée par l'ANRU à ce PNRU. 76 % de l'offre seulement sera reconstruite. D'autre part, celle-ci sera reconstruite essentiellement en dehors des quartiers Nord, à 63 % dans le centre ancien ou les quartiers Sud (cf. Tableau 9-5). Des moyens financiers et d'ingénierie conséquents restent investis dans les quartiers où s'effectuent la totalité des 1 880 démolitions et plusieurs milliers de réhabilitations et de résidentialisations. Le programme visait aussi à développer l'habitat privé mais n'a eu les effets escomptés (Saint-Macary, 2011).

---

[455] Un responsable de la politique de la ville de l'intercommunalité souligne ainsi l'habitude ancienne des services techniques et des élus de solliciter ces financements supra-locaux : « *On a eu une génération de QPV pour les quartiers nord avec des moyens conséquents quand même et puis il y a eu donc quand même 2 générations PIC Urban pour les quartiers sud. (…) On a dû y mettre 7 ou 800 millions d'euros je crois. Et pas tellement pour la ville. Pour la ville c'était l'affaire de 15 ou 20 % des financements, le reste venait de l'extérieur. On s'est beaucoup battu pour obtenir les fonds de l'Europe, les bailleurs, l'État, la Caisse des dépôts, enfin tout le monde s'y est mis.* », entretien réalisé le 15 avril 2019.

Dans les quartiers Sud et le centre ancien, les quartiers sont plus diversifiés. Ils mêlent à la fois des secteurs résidentiels, des secteurs d'activité économique et des friches. Ils font partie d'une zone plus vaste à l'interface entre le centre-ville historique et le port, identifiée par la ville comme stratégique pour son développement urbain depuis les années 2000[456]. La « *reconquête* » des quartiers Sud prévoit le développement d'équipements universitaires, commerciaux et de loisirs, au côté d'une action sur l'habitat pour en faire un « *des points d'attractivité importants pour le territoire* »[457], à l'image des projets menés à « *Marseille, St-Nazaire ou Brest en France, Lisbonne, Londres, New-York* »[458].

Progressivement, les fonds de l'Agence nationale de rénovation urbaine sont redirigés vers cette interface ville/port. Cela s'effectue tout d'abord par l'organisation de la reconstitution de l'offre démolie dans le cadre du PNRU des quartiers Nord au sein de ces espaces : deux tiers de l'offre reconstruite sont localisés dans les quartiers Sud ou le centre ancien (cf. Tableau 9-5). Ensuite, des programmes de renouvellement urbain financés par l'ANRU se concentrent dans ce périmètre de projet. Ils permettent aussi de financer la requalification de ces espaces. En 2008, un PNRU est instauré dans les quartiers Sud. Le périmètre comprend une ancienne zone urbaine sensible mais a aussi été élargi à la partie Est du quartier de l'Eure, un espace qui concentre les efforts de requalification de la commune depuis le début des années 2000 (Girardin, 2020). A. Girardin montre ainsi comment le quartier de l'Eure a bénéficié de la majeure partie des opérations de transformation de la trame viaire et des constructions de nouveaux équipements publics mises en œuvre dans le cadre de la convention PNRU des quartiers Sud. En 2011, la ville du Havre remporte l'un des 25 programmes nationaux de requalification des quartiers d'habitat dégradé. Un budget de 23 millions, dont près de 30% de financements de l'ANRU, est dévolu à la requalification du centre ancien[459]. Le programme cible le renouvellement du parc privé à travers des opérations de recyclage foncier et des opérations d'amélioration programmées de l'habitat (OPAH).

Enfin, parmi l'ensemble des projets susceptibles d'être éligibles au nouveau programme de renouvellement urbain porté par l'ANRU, c'est un quartier situé dans le périmètre de l'interface ville/port qui est retenu : le quartier Vallée Béreult. La sélection de ce quartier fait

---

[456] AURH, 2018, *Quartiers sud du Havre : réinventer l'interface ville-port*, p. 5.
[457] Ibid.
[458] Ibid.
[459] ANRU, 2013, *Avenant n°1 à la convention PNRQAD*.

l'objet de réserves de la part des services techniques de l'intercommunalité[460]. Ils rappellent notamment que le contrat de ville a identifié d'autres quartiers d'habitat social pour lesquels les moyens du NPNRU auraient pu être mobilisés. A l'inverse, ce quartier était déjà identifié dans les études urbaines de 2013 comme l'un des leviers de la requalification de l'interface ville/port. Le projet de renouvellement urbain présenté dans la convention NPNRU d'avril 2019 témoigne de l'empreinte du plan de réaménagement de l'interface ville/port. Ainsi, l'action sur le parc social reste marginale dans le plan de financement. Elle comprend la démolition d'un immeuble de 432 logements et la réhabilitation de 122 logements. Les exigences de reconstitution de l'offre sont faibles en raison du contexte de décroissance. L'office public intercommunal s'engage à reconstruire 30% de logements de type PLAI parmi sa production des six prochaines années. Au global, l'engagement financier des bailleurs se résume à 0,3% du budget prévisionnel[461] alors qu'ils apportaient 65% des financements prévus aux budgets prévisionnels des PNRU[462]. De même, les attentes en matière de diversification de l'habitat sont peu définies. Ainsi, ce sont surtout les possibilités d'intervention sur l'espace public qui sont maximisées, grâce au co-financement par l'ANRU d'un parc paysager et de différents espaces verts. La quasi-totalité de ces actions concerne des espaces situés en dehors du QPV.

[460] Entretiens avec différents services techniques de la CODAH (Habitat, Politique de la ville), 2018 & 2019.
[461] ANRU, 2019, budget prévisionnel du NPNRU.
[462] ANRU, 2005, budget prévisionnel du PNRU des quartiers NORD.

Tableau 9-5 : La mobilisation des programmes nationaux de renouvellement urbain au service du centre ancien et des quartiers Suds depuis 2004

	Centre ancien et quartiers Suds	**Quartiers Nord PNRU**	**Autres interventions dans l'agglomération**
PNRU Quartiers Nord - 2004 - 2009	620 logements construits	1 880 démolitions 354 logements construits 3 372 réhabilitations 5 751résidentialisation Diversification résidentielle (376 logements) Aménagements	460 logements construits
PNRU Quartiers Sud – 2008	332 logements démolis 209 logements reconstruits 1808 réhabilitations 1868 résidentialisations Diversification résidentielle (55 logements) Aménagements de l'espace public Construction d'un groupe scolaire (regroupement de deux établissements)	38 logements construits	85 logements construits
PNRQAD Centre ancien – 2011-2018	Requalification d'îlots dégradés Opérations ponctuelles de recyclage : 7 immeubles Aménagement de l'espace public RHI-THIRORI		
NPNRU Vallée Béreult - 2016	432 logements démolis 122 logements réhabilités Diversification résidentielle (120 logements) Aménagement paysager et aménagement d'un pôle sportif		Non chiffré, non territorialisé

Sources : Conventions PNRU & NPNRU, Rapports d'étapes PNRU, Avenant n° 1 Convention PNRQAD

* Pour l'estimation de la reconstitution de l'offre hors site prévue par le PNRU des Quartiers Nord, ce sont les opérations prévues au point d'étape du 7 mai 2009 qui ont été prises en compte. Parmi les 1 483 logements prévus, 49 logements n'ont pas pu être localisés. L'estimation de la reconstitution de l'offre hors site prévue par le PNRU des Quartiers Sud repose sur les données du point d'étape intermédiaire de novembre 2012. Les conventions ne prennent pas en compte l'entièreté des financements, notamment pour le PNRQAD et le PNRU où les collectivités locales mobilisent aussi l'ANAH, l'établissement public foncier et la région. Elles ne prennent pas en compte non plus certains travaux d'aménagement réalisés par les collectivités locales en appui du projet comme l'aménagement du tramway qui traverse le centre ancien et les quartiers Nord.

Orienter la production HLM neuve vers les quartiers Sud et le centre ancien

Au-delà de l'adaptation des programmes nationaux aux projets urbains locaux, la commune du Havre organise aussi plus directement la participation des organismes HLM à la requalification des quartiers Sud et du centre ancien. Seule une partie des bailleurs présents dans l'agglomération havraise participent à ces opérations, tandis que les autres privilégient la production de logements sociaux dans d'autres marchés jugés plus dynamiques (cf. chapitre 8). Pour les bailleurs mobilisés, ces opérations en renouvellement urbain sont toutefois plus coûteuses en raison de contraintes techniques supplémentaires et parce qu'elles doivent acquérir le foncier.

La commune contribue par ses moyens techniques et financiers à diminuer les coûts des opérations de renouvellement urbain pour les organismes. Comme évoqué précédemment, elle mobilise des financements supra-locaux pour prendre en charge une partie des coûts de construction avec l'ANRU mais aussi de la charge foncière ou du déficit d'opération avec l'EPF Normandie. Les aides sont aussi plus indirectes et portent sur la diminution en amont des coûts de l'opération par le service de la maîtrise d'ouvrage. Les acquisitions-améliorations de logements dans le centre ancien, bien qu'encouragées par la commune et partiellement financées par les aides mobilisables dans le cadre du PNRQAD, n'ont rencontré que peu de succès chez les bailleurs. Le responsable du service maîtrise d'ouvrage de la commune le résume ainsi [463] :

> *« Les organismes HLM ne font pas d'acquisition-amélioration. Ce n'est pas un montage rentable pour eux. Même avec le PNRQAD, les financements des déficits d'opération n'étaient pas assez attractifs. »*

Le développement de l'offre sociale en centre ancien se fait donc plutôt par la production neuve. Dans le cadre de la reconstitution de l'offre du PNRU, le service de maîtrise d'ouvrage de la commune procède à l'acquisition foncière de friches (anciens entrepôts, anciens ateliers) puis à la démolition et la remise en état du terrain pour ensuite le céder au bailleur à prix préférentiel. Dans le cadre des trois opérations de recyclage foncier du PNRQAD, la ville prend également à sa charge la maîtrise foncière, les frais de démolition puis valorise le terrain par sa vente à un bailleur. Celui-ci est ensuite dédommagé par l'ANRU et la CODAH sur la base du déficit d'opération. Selon ce responsable de la maîtrise d'ouvrage, une seule opération d'acquisition-amélioration a été réalisée en centre ancien par un organisme HLM.

[463] Entretien avec le responsable du service aménagement et maîtrise d'ouvrage de la commune, le 23 octobre 2018.

Cette opération de onze logements a pu être réalisée en cumulant les aides prévues dans le cadre du PNRQAD avec la réalisation d'une opération de 20 logements en construction neuve sur une parcelle proche. Cette proximité aurait permis de réduire les coûts de chantier.

La VEFA-HLM : le rôle assurantiel du logement social vis-à-vis de la promotion privée

La production neuve HLM est aussi valorisée par la commune-centre comme moyen d'attirer la promotion privée à travers le mécanisme de « VEFA-HLM » ou vente en état futur d'achèvement. C'est une procédure réglementaire qui permet le rachat par les organismes HLM de logements construits par des promoteurs immobiliers privés. Elle est fréquemment mobilisée dans les marchés au foncier onéreux puisqu'elle permet de transférer une partie des coûts de l'opération sur les prix de vente des logements privés (Gimat et Pollard, 2016).

Ce dispositif est aussi très mobilisé au Havre depuis le début des années 2000. Bailleurs et collectivités locales justifient cet usage par les mêmes atouts que ceux relevés par M. Gimat et J. Pollard (2016) auprès des acteurs franciliens : l'augmentation des capacités de production des bailleurs et la possibilité de construire des logements sans maîtrise foncière préalable, l'accès à un foncier situé dans des espaces valorisés à des prix abordables.

La VEFA-HLM a ainsi accompagné la réalisation des objectifs de reconstitution de l'offre prévus par les PNRU. Avec le cumul des deux programmes nationaux, plus de 1 800 logements étaient à construire en moins d'une dizaine d'années dans la commune. Cette montée en charge de la production neuve impliquait de trouver rapidement du foncier mobilisable, dépassant, du moins au début, les activités de prospection foncière de la commune[464]. Le recours à la VEFA-HLM a aussi permis mobiliser les équipes de maîtrise d'ouvrage des bailleurs sur les opérations de réhabilitation estimées plus complexes tout en augmentant la production de logements [465].

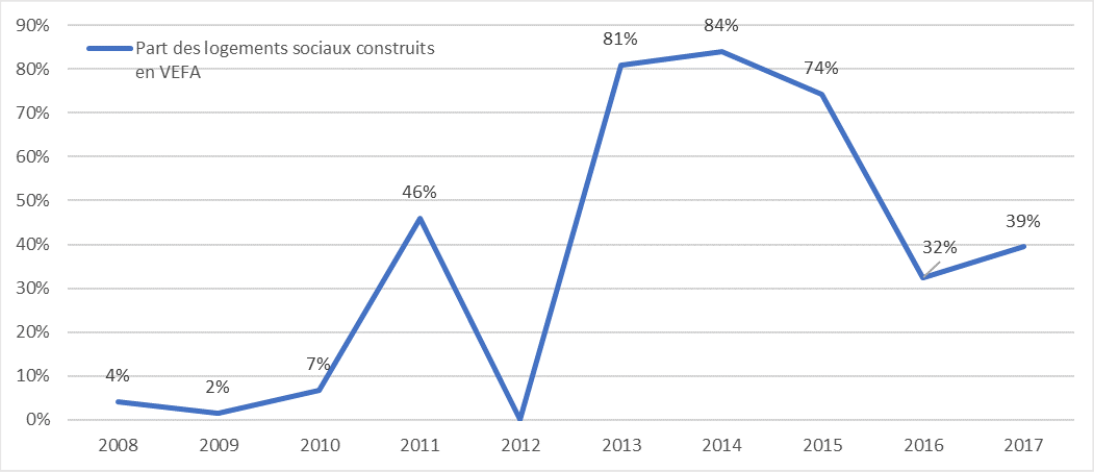
La clôture des PNRU et l'élaboration de programmes d'action foncière par les collectivités locales n'ont toutefois pas diminué le recours à la VEFA. 36 % de l'offre supplémentaire de logements sociaux prévue en 2016 et 2017 est produite en VEFA (cf. Figure 9-4).

---

[464] GERAU Conseil, 2009, *Point d'étape ANRU NORD du 7 mai 2009*, p. 15.

[465] Entretien avec les membres de la direction stratégie d'Alcéane, le 17 juillet 2018.

Figure 9-4 : Part des logements locatifs sociaux construits en VEFA dans l'aire urbaine du Havre entre 2005 et 2017



Source : SISAL, 2019

La commune-centre met en effet en avant un autre atout de la VEFA-HLM qui explique son maintien post-ANRU. C'est un dispositif qui permet d'attirer les promoteurs privés en diminuant les risques encourus par le promoteur. La VEFA sécurise l'opération en assurant, dès la mise en place du programme, la commercialisation de 20 à 30 % des logements. L'ancienne adjointe à l'habitat de la CODAH explique que c'est souvent une condition de la réalisation d'opérations de promotion privée :

> *« On voit de moins en moins de programmes 100 % privé. On constate qu'un programme privé a besoin d'adossement. La majeure partie ont besoin de logement social parce que sinon ils n'arrivent pas à sortir leur programme …c'est la loi du marché[466]. »*

3.1.2. Un soutien à l'offre neuve à négocier

La commune-centre du Havre fait de la production neuve HLM l'un des moyens privilégiés de la participation des organismes HLM à ses projets urbains. En conséquence, le parc de logements sociaux s'accroît légèrement, malgré l'ampleur des démolitions. Si près de

[466] Élue, vice-présidente à l'habitat et à la politique de la ville de la CODAH de 2014 à 2017, le 29 octobre 2018.

9% du parc social a été démoli depuis 2005, la commune-centre compte tout de même une centaine de logements supplémentaires en 2017 (cf. Tableau 9-6).

Tableau 9-6 : Évolution du parc HLM entre 2005 – 2017 & projections

	Parc HLM			Evolution 2005- 2017				Projections 2016-2018			
	2005	*2017*	*Variation 05-17*	*Logements supplémentaires*		*Démolitions*		*Logements supplémentaires*		*Démolitions*	
Commune-centre	29277	29388	0,4%	2687	+9,2%	2 576	-8,8%	538	+1,8%	537	-1,8%
Intercom-munalité	34897	35994	3,1%	3771	+10,8%	2 674	-7,7%	935	+2,6%	537	-1,5%

Sources : CODAH, 2018 ; CRHH 2004-2017 ; RPLS 2017 ; SISAL 2018

Le détail du calcul de l'évolution du parc de logements est disponible en annexe 7.

La « retente » des marchés apparaît ainsi comme un objectif secondaire. Cette stratégie communale doit toutefois composer avec les stratégies de réduction de l'offre HLM portées par l'intercommunalité et les services déconcentrés de l'État.

L'intercommunalité : agir sur l'existant, levier privilégié de l'attractivité résidentielle

En tant que délégataire des aides à la pierre, l'intercommunalité définit le volume de logements sociaux neufs autorisés pour le territoire. Elle prône toutefois une stratégie différente de forte réduction de la production neuve.

Cette politique de modération de la production neuve HLM est relativement récente. Elle repose notamment sur un constat d'échec du soutien à la production de logements, comme l'explique cette élue en charge de la rédaction de l'actuel programme local de l'habitat[467] :

> *« Pour moi, le constat [du précédent PLH] est « faire construire ne fait pas venir ». Nous avons nous-même créé une vacance parce que nous avons beaucoup construit et qu'en même temps nous n'avons pas réussi à faire venir*

[467] Elue, vice-présidente à l'habitat et à la politique de la ville de la CODAH de 2014 à 2017, le 29 octobre 2018.

donc nous avons généré nous-mêmes une vacance dans un marché qui n'était déjà pas très tendu. On constate aussi qu'en plein cœur de ville donc le quartier Perret, on a une situation qui est devenue tendue[468] *pour le coup puisque beaucoup de logements sont vacants. »*

Le nouveau programme local de l'habitat prend ainsi le contrepied de la stratégie précédente en redéployant les moyens de l'intercommunalité vers la restructuration du parc social existant, notamment dans la commune-centre. 50% des financements prévus sont dévolus à la réhabilitation y compris du parc social[469]. A l'inverse, les objectifs de développement du parc social sont réduits. Alors que le PLH 2010-2015 prévoyait 320 logements sociaux supplémentaires chaque année, dont 210 pour la commune-centre ; le nouveau PLH ne programme que 180 logements dont 75 pour la commune du Havre. Les autorisations de construction neuve sont aussi exclues de nombreux quartiers. Il s'agit des quartiers relevant de la géographie prioritaire et 300 mètres autour ainsi que les territoires de veille active et les quartiers qui comptent plus de 40% de logements sociaux. Pour la ville du Havre, ceci exclut une partie conséquente des territoires de renouvellement urbain. Les contraintes portent aussi sur le volume – nécessairement inférieur à 25 % de l'offre totale de logements neufs. Ce contingent doit intégrer la reconstitution de l'offre liée aux démolitions d'immeubles obsolètes.

L'État local : une doctrine de la modération

L'État local joue un rôle plus restreint dans les politiques de logement locales, en raison de la délégation des aides à la pierre prise par l'intercommunalité. Il dispose d'un droit de regard sur la politique mise en œuvre par l'intercommunalité, exprimé à travers un avis sur le programme local de l'habitat transmis à la Commission régionale de l'habitat et de l'hébergement en charge de l'approbation du document. Il contrôle ensuite l'exécution du programme local de l'habitat et, à ce titre, peut jouer un rôle d'arbitre, en capacité d'octroyer des dérogations au cadre réglementaire existant.

Les services déconcentrés de l'État relayent eux aussi un discours de modération de la production HLM neuve au Havre. Il découle d'une évolution de la doctrine nationale en la matière. La priorisation de la production neuve dans les zones tendues que prône l'État depuis la fin des années 2000 (Gimat, 2017) a pour conséquence la diminution du nombre

---

[468] L'élue utilise le qualificatif « tendu » pour décrire une situation compliquée mais ne fait pas référence au fonctionnement du marché immobilier.

[469] CODAH, 2015, *Programme local de l'habitat*.

d'agréments dans les autres territoires. Comme l'explique le responsable du service Habitat de la DDTM 76, il s'agit d'un changement relativement récent :

> *« Pour le territoire de Seine-Maritime, la DDT a demandé aux bailleurs de moins construire. C'est une volonté nationale de limiter la production séno-marine. C'est récent de se dire qu'il faut vraiment réguler le nombre d'agréments à l'échelle nationale. Pour moi, ça fait trois ou quatre ans qu'il y a eu ce changement. On n'a pas fait marche arrière non plus, on a seulement ralenti. Le volume d'agréments pour le département diminue chaque année. » (**Responsable du service Habitat, DDTM 76**)*[470]

En conséquence, la DDTM 76 refuse certaines autorisations d'agréments supplémentaires sollicitées par la CODAH au bénéfice des projets immobiliers de la commune du Havre. Elle motive ses décisions par l'incohérence des projets avec la stratégie affichée dans le programme local de l'habitat, mais aussi par des éléments de diagnostic sur la vacance résidentielle ou la poursuite du déclin démographique. Une centaine d'agréments ont toutefois été délivrés dans le cadre d'une opération de démolition, reconstruction et densification de l'offre de logements en dehors des programmes PNRU.

3.1.3. Limiter les effets d'une surproduction plutôt que « retendre » le marché ?

Le soutien à la production neuve HLM apparaît ainsi comme une stratégie contestée au sein des acteurs locaux. Portée par la commune-centre et certains bailleurs, elle s'oppose ainsi aux attentes exprimées par l'intercommunalité, la DDTM 76 et d'autres bailleurs. Son relatif succès révèle sans doute la capacité de la commune-centre à faire valider ses projets par les autres acteurs. La commune-centre met aussi en œuvre différents moyens pour atténuer les effets négatifs d'une possible surproduction.

Premièrement, la commune-centre revendique une attention à ne pas déstabiliser le marché immobilier par une production trop importante de logements sociaux et des logements privés qui lui sont associés par le mécanisme de VEFA-HLM. Élus et services techniques de la commune du Havre expliquent chercher à limiter ce risque par un phasage dans le temps des

[470] Entretien avec les membres du service Habitat de la DDTM 76, le 19 octobre 2018.

opérations. Comme l'exprime l'adjoint à l'urbanisme de la commune du Havre[471], l'enjeu est d'éviter de commercialiser au même moment des offres de logements similaires :

> *« Est-ce qu'on doit sortir une opération en 2019, est-ce qu'elle ne va pas être vampirisée par une autre ? J'ai demandé aux équipes de sortir des frises pour qu'on voit. J'ai demandé à la ville, ils vont me présenter ça bientôt, le service informatique a conçu un instrument qui me permet de voir avec des cartes le calendrier de sortie des opérations privées et bailleur pour avoir un suivi assez fin. »*

Deuxièmement, la commune-centre légitime le développement de l'offre neuve HLM en VEFA par l'amélioration de la mixité sociale dans les quartiers. Dans certains quartiers, les projets peuvent être refusés ou le taux de logements sociaux négocié à la baisse. L'élu en charge de l'habitat au Havre[472] revendique des accords opération par opération, sur la base d'une connaissance fine du peuplement des quartiers :

> *« [Q]uand un promoteur veut construire à un endroit, je regarde toujours l'offre de logement social pour voir. Quand les bailleurs viennent me voir pour construire, je regarde s'il n'y en a pas trop à cet endroit. Evidemment, on ne peut pas construire en QPV mais même hors QPV, ces cartes me permettent de voir où ça a un sens. S'il y en a trop, je vais refuser de me battre pour les agréments auprès de l'État. »*

Puisque la commune n'est pas tenue par les objectifs de mixité sociale de la loi SRU, ces règles relèvent surtout de l'informel. Seul le règlement d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) prévoit la réalisation d'au moins 20 % de logements sociaux dans l'offre neuve. D'autres possibilités de planification de l'offre neuve HLM, à l'exemple des zones de mixité sociale ou des emplacements réservés, ne sont pas utilisées. Il n'y a pas de seuil réglementaire mais plutôt une appréciation des communes selon le projet immobilier et le quartier considérés. Trois contextes justifient la production de logements sociaux selon les élus et services techniques de la commune-centre : dans le centre ancien et les quartiers Sud en substitution du parc social de fait, dans les quartiers où le parc social n'est pas développé et enfin lorsque la construction de logements sociaux permet des opérations complexes portées par les bailleurs sociaux.

---

[471] Entretien réalisé le 16 octobre 2018.

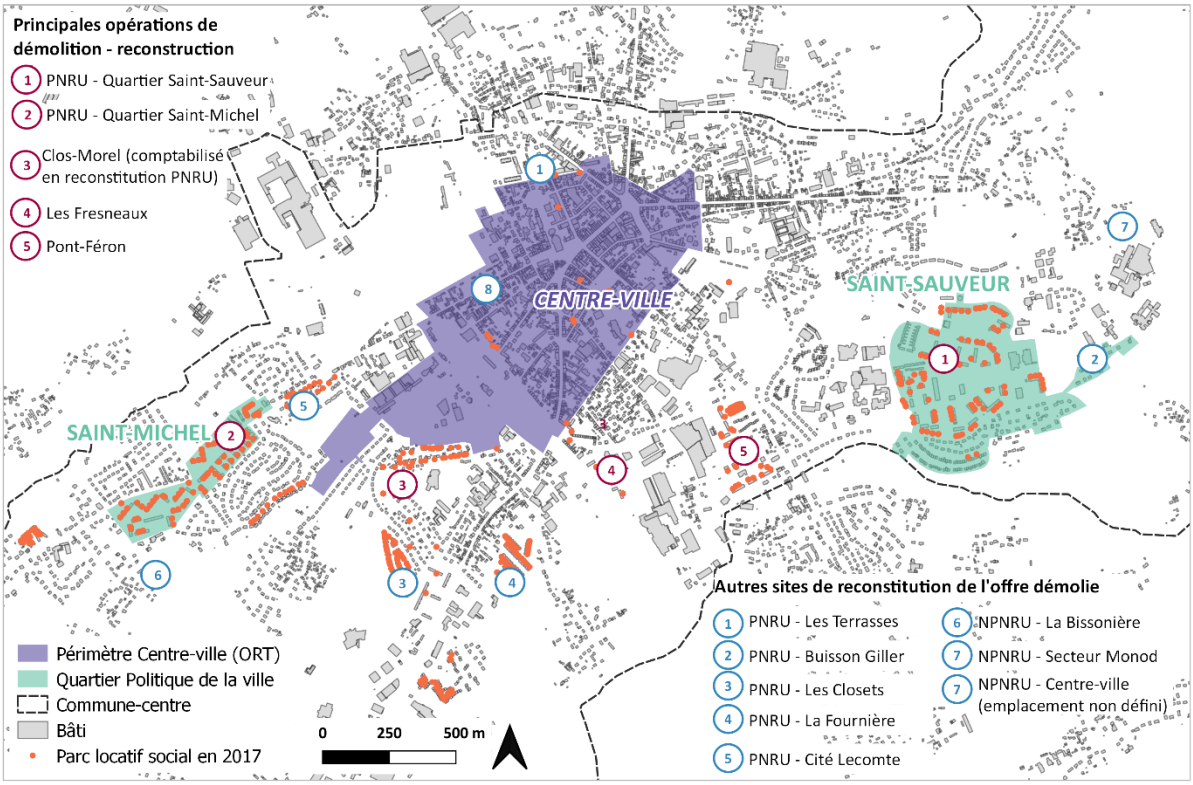
[472] Élu, adjoint à l'urbanisme au Havre, vice-président en charge de l'habitat et de la politique de la ville de la CODAH, entretien du 16 octobre 2018.

Ces logiques simultanées de démolitions dans les quartiers historiques de logements sociaux et de soutien à la production neuve initient une redistribution spatiale du parc social. À l'échelle de l'intercommunalité, le parc social se diffuse dans les communes par la production neuve HLM. À l'échelle de la commune-centre, les programmes de démolition sont compensés par la mise sur le marché d'un volume équivalent de logements. Elle se traduit par une forte recomposition du parc social entre quartiers : dé-densification des quartiers Nord et des quartiers Sud les plus périphériques (Les Neiges par exemple) au profit d'un développement de l'offre neuve dans les secteurs de projet de la commune, en soutien au développement de l'offre privée et dans les quartiers les moins dotés en logements sociaux.

3.2. Flers : concentrer les investissements publics dans la requalification du centre ancien

À Flers, le logement social constitue également un outil mobilisé au service de la requalification du centre. En l'absence de promotion privée, commune-centre et intercommunalité mobilisent les organismes HLM pour la réalisation de quelques opérations très spécifiques en centre-ville (cf. Figure 9-5) : préservation de bâtiments à valeur patrimoniale, résorption de l'habitat insalubre. Le succès de ces quelques opérations repose toutefois sur la mobilisation de nombreux co-financements publics, en complément des financements de la commune et de l'intercommunalité.

Figure 9-5 : Carte de localisation des principales opérations de démolition et reconstruction de logements sociaux



Sources : Conventions PNRU & NPNRU, Bilan PRU Flers Agglo 2017, Flers agglo

3.2.1. La reconstitution de l'offre HLM, levier du renouvellement urbain du centre-ville

Au fil des programmes nationaux de renouvellement urbain, l'intercommunalité organise progressivement l'orientation de la production neuve HLM vers la requalification du centre-ville.

Le premier dispositif d'ampleur correspond au Programme national de rénovation urbaine (PNRU) mené dans le quartier Saint-Sauveur à partir de 2007. Situé en périphérie du centre-ville, ce quartier rassemble près de 14 % des habitants de la municipalité[473]. 7 % des logements sont démolis et des programmes de réhabilitation ciblent le parc restant (cf.

[473] ANRU, 2007, Convention PNRU Saint-Sauveur, p. 4.

Tableau 9-7). La reconstitution de l'offre est faible avec 75% des logements reconstruits[474]. Seul 26 % de l'offre est reconstruite sur site. Les autres logements sont reconstruits plutôt au gré des opportunités foncières, sur des parcelles disponibles en périphérie de la commune. La Foncière Logement se retire du projet et limite ainsi la diversification de l'offre à la réalisation de treize logements en accession sociale à la propriété. La reconstitution de l'offre en centre-ville se résume à une seule opération : la construction de trente et un logements locatifs sociaux dans une ancienne usine de tissage. La responsable du service Habitat fait le récit d'une importante mobilisation locale pour mener cette opération[475]. Il s'agit de la reprise par un bailleur d'un programme abandonné par un promoteur privé. L'opération est alors introduite au PNRU, ce qui permet de bénéficier des fonds ANRU (135 000 €) ainsi que des co-financements du département (155 000€). L'intercommunalité augmente sa participation financière pour tenir compte de la hausse du prix de l'opération (280 000 €). Un organisme HLM rachète en VEFA l'opération, en contribuant à hauteur de 3 millions d'euros, soit 85 % du coût de l'opération[476].

En 2014, un deuxième quartier est éligible aux aides de l'ANRU, le quartier Saint-Michel, situé lui aussi en périphérie de Flers. Dès les premiers travaux préparatoires en 2016, l'intercommunalité affirme sa volonté d'articuler requalification du centre-ville et requalification de ce quartier HLM. Il s'agit d'œuvrer conjointement pour dédensifier l'offre HLM dans le quartier Saint-Michel[477] et mobiliser la production neuve HLM pour la requalification du centre-ville. La mise en place du programme Action Cœur de Ville en 2018 fournit aussi des moyens supplémentaires aux collectivités locales pour diriger la production neuve HLM dans le centre-ville. Dans le périmètre de l'opération de revitalisation, une opération de recyclage prévoit la réalisation de logements sociaux avec 70 % du déficit d'opération pris en charge par l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH).

---

[474] ANRU, 2007, *op. cit.*, p.9

[475] Entretien avec la responsable du service Aménagement de Flers Agglo, le 4 juillet 2018.

[476] Lambert A-E., 2013, « Top départ pour les logements dans l'ex-usine textile », *Ouest-France*, édition du 2 avril 2013 [consulté le 4 août 2021].

[477] ANRU, 2019, Convention NPNRU Saint-Michel, p. 21.

Tableau 9-7 : Mobilisation des programmes nationaux pour le renouvellement urbain du centre-ville

	Centre-ville	Autres interventions dans l'agglomération
PNRU Quartier Saint-Sauveur 2007-2016	Reconstitution de l'offre : 31 logements	QPV Saint-Sauveur : 299 démolitions Réhabilitations Reconstruction : 59 logements sur site ; 133 logements en zone urbanisée sur des dents creuses Réaménagement de l'entrée du quartier Réhabilitation et extension d'équipements collectifs
NPNRU Quartier Saint Michel	Reconstitution de l'offre : 31 logements	73 logements reconstitués en zone urbanisée 9 logements reconstitués QPV Saint-Michel 152 démolitions 472 réhabilitations/ 486 résidentialisations
Action Cœur de ville (dont OPAH RU)	En cours de définition : au moins une opération de recyclage foncier (Motte Ango) avec production de logements sociaux	

Sources : Conventions PNRU & NPNRU, Bilan PRU Flers Agglo 2017, Flers agglo

3.2.2. Négocier le soutien à la production HLM neuve vis-à-vis de l'ANRU et de l'État local

Si l'intercommunalité et la commune-centre font de la production neuve HLM l'un des leviers de la requalification du centre-ville, elles doivent, comme au Havre, négocier avec des partenaires (services déconcentrés de l'État, ANRU) qui visent plutôt une réduction du parc social.

Négocier un NPNRU avec une reconstitution de l'offre importante en marché détendu

La convention NPNRU prévoit donc la reconstitution de 80 % de l'offre démolie, c'est-à-dire un taux supérieur à celui du premier programme de rénovation urbaine alors même que le nombre de logements vacants reste élevé dans l'agglomération. D'après la responsable du service Aménagement de l'intercommunalité[478], cette orientation a dû être argumentée et négociée auprès de l'Agence nationale de rénovation urbaine :

[478] Entretien avec la responsable du service Aménagement de Flers Agglo, le 4 juillet 2018.

> *« Là on est dans un contexte un peu différent [du dernier programme national de renouvellement]. L'ANRU aurait tendance à dire : « à vous de nous justifier qu'il y a un besoin de reconstruire car il y a énormément de vacance ». Mais on explique à l'ANRU qu'on a quand même, à Saint-Sauveur mais aussi à Saint-Michel, on a quand même une population fragile avec de faibles revenus et que ces personnes-là elles ont besoin d'être logées dans du parc HLM. Et que ce n'est pas parce qu'elles sont pauvres qu'elles doivent forcément habiter dans un parc de logement obsolète en termes de caractéristiques. »*

L'intercommunalité justifie ainsi le maintien d'une reconstitution de l'offre importante par l'absence d'initiative privée pour renouveler l'offre de logements à destination de ménages modestes en marché détendu. L'insertion du PNRU dans un projet urbain d'ensemble constitue aussi un argument pour justifier d'un taux élevé de reconstitution de l'offre. A l'échelle de l'agglomération, 220 démolitions sont prévues en dehors du périmètre du PNRU[479]. Elles concernent des plus petits quartiers d'habitat social (Clos Morel, Pont-Féron, les Fresneaux). Enfin, l'articulation avec les programmes de requalification du centre-ville est valorisée avec l'engagement d'une reconstitution qui « *favorise la reconquête de l'habitat dégradé ou vacant, en centre-ville et des friches en zone urbanisée pour enrayer la baisse démographique sur la ville centre* »[480]. Ces engagements contraignent toutefois la production neuve HLM avec l'obligation de reconstituer au moins 60% de l'offre neuve sous forme de PLAI afin de compenser l'offre de logements à bas loyers supprimée[481].

Négocier la reconstitution de l'offre en centre-ville

La commune-centre concentre aussi la production neuve ordinaire de logements sociaux de l'intercommunalité. Il s'agit d'un des objectifs en matière de logement social porté par le programme local de l'habitat. L'intercommunalité soutient la redistribution du parc HLM, sous forme de dé-densification des quartiers d'habitat HLM historique au profit du développement d'une offre locative sociale dans le centre-ville et en diffus. Les services de l'État déconcentrés appuient la concentration de l'offre neuve dans la commune-centre de façon plus indirecte en s'opposant aux programmes de logements sociaux dans les communes dépourvues de services ou commerces. C'est l'un des critères de priorité principaux de l'attribution des agréments[482], contribuant ainsi à faire de la production neuve HLM un enjeu

---

[479] ANRU, Flers Agglo, 2017, *Protocole de préfiguration du PNRU Saint-Michel*, p.16.
[480] ANRU, Flers Agglo, 2019, *Convention du PNRU Saint-Michel*, p. 12.
[481] Commune de Flers, délibération n°2091-837, p.3.
[482] DDT 61, 2015, *Charte de gestion relative au suivi et à la programmation du logement social*, p.9.

de la commune-centre et de quelques communes voisines. L'intégration de communes isolées et de deux communautés de communes en 2017, introduit toutefois de nouveaux pôles, comme la Ferté-Macé ou Athis-Val-de-Rouvre, dotés de commerces et services.

La négociation d'une redirection de l'offre neuve en centre-ville s'effectue aussi vis-à-vis des bailleurs. Comme au Havre, l'intercommunalité prend en charge une partie des surcoûts liés à la production en renouvellement urbain, à travers la priorisation de co-financements et le versement de subventions d'équilibres. La participation semble aussi faire l'objet d'une négociation plus large sur l'ensemble des opérations de reconstitution de l'offre. Ainsi, les deux principaux bailleurs ornais se partagent l'effort, chacun s'engageant à réaliser une opération en centre-ville. Simultanément, l'intercommunalité soutient aussi la reconstitution de l'offre à proximité immédiate du quartier Saint-Michel. Bien que comptabilisés hors site, 42 % des logements sont ainsi reconstruits en bordure de quartier dans un nouveau lotissement aménagé à cette fin.

La politique de mobilisation du logement social menée par l'intercommunalité prend ainsi ses distances avec l'utilisation du logement social pour mener un resserrement urbain. Premièrement, la diminution de l'offre de logements dans les quartiers HLM périphériques reste modeste par rapport aux possibilités fournies par l'ANRU. Plus encore, les projets de démolition des bailleurs témoignent davantage d'une démolition diffuse ciblant différents programmes de logements sociaux répartis dans la commune qu'une concentration des moyens sur les quartiers de renouvellement urbain. Deuxièmement, la reconstitution du parc social dans le centre-ville paraît restreinte et réservée à des projets immobiliers complexes. La programmation de la ZAC du Plancaïon, partiellement située dans le périmètre de projet du centre-ville, exclut ainsi la programmation de logements sociaux. La reconstitution serait potentiellement plus rapide et potentiellement moins onéreuse avec des constructions en extension urbaine sur un foncier maîtrisé. La mobilisation du parc social porte plutôt sur des projets emblématiques de réhabilitation d'un patrimoine à valeur historique ou très fortement dégradé. Sur une dizaine d'années, la tendance reste donc à la diminution du parc social avec une perte nette d'environ 220 logements dans la commune-centre (cf. Tableau 9-8). La poursuite des démolitions prévues dans les prochaines années confirme cette tendance à la diminution du parc social.

Tableau 9-8 : Évolution du parc HLM entre 2005 – 2017

	Parc HLM		Evolution 2005 - 2017				
	2004	*2017*	*Variation 05-17*	*Logements supplémentaires*		*Démolitions*	
Commune-centre	2 697	2 413	-10,5%	218	+8,1%	502	-18,6%
Intercommunalité	3 035	2 813	-7,3%	280	+9,2%	502	-16,5%

Sources : RPLS 2017 & 2018 ; Conventions PNRU & NPNRU, DDT 61

L'évolution du nombre de logements sociaux est estimée à partir de données issues du suivi opéré par l'intercommunalité et par des bases de données nationales. Les principaux redressements exercés sont détaillés en annexe 7.

L'émergence depuis le milieu des années 2010 de nouveaux instruments pour financer directement le renouvellement du parc privé favorise aussi sans doute cette stratégie. Les collectivités locales sont de moins en moins dépendantes de la production neuve HLM et de ses financements associés pour organiser la requalification du centre-ville. Ainsi, Action Logement, principal contributeur du financement du NPNRU a fait évoluer ses demandes de contreparties. La contrepartie aux aides financières ne porte plus uniquement sur le développement d'une offre de logements à destination du parc privé, difficilement réalisable dans le contexte immobilier flérien. Dans le NPNRU, les contreparties sont finalement exigées en droit de réservation sur le logement nouvellement construit : en l'échange de subventions, l'organisation dispose de droits de réservation sur les logements réhabilités. En dehors des périmètres NPNRU, Action Logement a développé ce mode d'intervention à destination du parc privé. D'autre part, la ville dispose d'un nouvel instrument pour capter l'investissement privé avec la mise en place du dispositif défiscalisation « Denormandie ». Celui-ci est réservé au parc existant des villes disposant d'une opération de revitalisation du territoire.

Ces exemples de mobilisation de la production HLM pour la requalification des centres au Havre et à Flers confirment la place importante du logement social dans les politiques urbaines locales pour pallier l'absence de promotion privée ou pour solvabiliser des opérations immobilières privées à travers le mécanisme de VEFA-HLM. Bien que ce soutien à la production neuve n'entraîne pas d'augmentation forte du parc social, ce rôle d'amorçage de l'investissement privé apparaît prioritaire par rapport aux possibilités de

« retente » du marché par une diminution de l'offre locative sociale. Il ne s'agit pas d'un déni des effets potentiels d'une hausse de la production sur la vacance résidentielle, plutôt d'une priorisation des usages du logement social dans les politiques urbaines. Cette capacité à mobiliser la production HLM dépend du contexte immobilier, de l'accès à des dispositifs nationaux (PNRU, Action Cœur de Ville, PNRQAD) mais aussi des capacités des collectivités locales à négocier auprès de l'ANRU et des services déconcentrés de l'État la mobilisation du logement social au service des politiques urbaines d'attractivité. La négociation porte aussi auprès des bailleurs. Bien que le développement d'une offre neuve et le développement de logements à destination des classes moyennes recoupe certaines préoccupations du secteur liées à l'accroissement des capacités d'auto-financement, collectivités locales et bailleurs négocient le partage des surcoûts d'opérations réalisées en milieu urbain.

Cette valorisation de la production neuve HLM apparaît en décalage avec les travaux sur les politiques urbaines des villes en décroissance allemandes qui mettent davantage en évidence la contribution du logement social à la diminution de l'offre de logements (Bernt, 2009 ; Florentin, 2011). Des logiques similaires différenciation spatiale sont toutefois relevées. La concentration de la production neuve HLM dans les projets urbains stratégiques s'opère conjointement à une diminution de l'offre de logements, par démolition, dans les quartiers d'habitat social.

Conclusion

Le logement social s'impose comme un instrument à usage multiple des politiques locales du logement en contexte de décroissance urbaine. De manière directe, la construction et la réhabilitation du parc social participent de l'amélioration du cadre de vie. De façon indirecte, le logement social constitue une clé d'accès à des financements supra-locaux dont l'usage peut être renégocié. C'est aussi un moyen de solvabiliser les opérations de promotion privée dans des marchés à la rentabilité insuffisante ou du moins incertaine.

Cette mobilisation du logement social au service des enjeux locaux suppose de la part des collectivités locales une capacité à négocier des usages alternatifs des instruments nationaux vis-à-vis de l'État (Dormois *et al.*, 2016) et à capter des financements supra-locaux (Bernt, 2019 ; Miot, 2012). Elle dépend aussi d'une capacité des collectivités locales à mobiliser les organismes HLM pour leur mise en œuvre. L'examen des modalités de mobilisation des organismes HLM fournit ainsi un éclairage différent sur la priorité donnée par les collectivités locales à la production neuve sur la « retente » du marché. À rebours d'un modèle-type de décroissance planifiée, les stratégies des collectivités locales témoignent d'une valorisation de la production neuve HLM. Cet usage révèle en creux les limites d'autres modes de régulation de l'activité des organismes HLM dans les contextes d'enquête. L'appropriation des compétences réglementaires repose sur une ingénierie qui fait souvent défaut aux collectivités locales les moins peuplées. Elle dépend aussi d'une stabilité des politiques communautaires mise à mal par les changements successifs de périmètre. Plus encore, elle repose sur la capacité de la commune-centre à imposer durablement ses préoccupations à l'agenda communautaire. En effet, le soutien au logement social comme les effets les plus négatifs du déclin demeurent souvent le problème de la commune-centre. La protection de la concurrence, avantage tacite valorisé dans les échanges entre bailleurs et collectivités locales (Gimat, 2017), perd de son intérêt dans un contexte où le fonctionnement même du marché décourage l'arrivée de nouveaux opérateurs. Le financement de l'activité des organismes HLM apparaît alors comme un levier de régulation majeur, tant par la mobilisation des fonds propres mais surtout par la captation de financements supra-locaux.

Au-delà de la priorisation donnée, le recours à la production neuve peut être qualifié de stratégique dans la mesure où collectivités locales et bailleurs s'efforcent d'atténuer ses effets négatifs. Sur le plan immobilier, les collectivités locales cherchent à lisser et répartir les logements mis sur le marché. Elles revendiquent un attachement aux principes de mixité sociale qu'elles concilient à travers une localisation précise des programmes, valorisée dans les quartiers déficitaires en logements sociaux ou en substitution d'un parc social de fait.

Conclusion de la troisième partie

Les enquêtes menées dans les villes du Havre, Alençon, Flers, Argentan et L'Aigle ont mis en évidence l'évolution des contraintes, ressources et enjeux des stratégies des organismes HLM en contexte de décroissance urbaine. Ces évolutions participent d'une redéfinition des modes de participation des organismes HLM aux politiques urbaines locales.

Le fonctionnement du marché immobilier en contexte de décroissance urbaine transforme le rôle des organismes HLM dans la production urbaine. Dans le contexte des villes ornaises les plus affectées par le processus de décroissance, les organismes HLM se substituent pour partie à l'absence d'initiatives de la promotion privée. Ils ne permettent pas seulement de produire une offre de logements abordables mais aussi de mettre sur le marché certaines formes de logements comme de l'immobilier collectif de centre-ville ou des résidences destinées à des publics spécifiques comme les foyers de jeunes travailleurs ou les résidences pour personnes âgées. Plus généralement, la désegmentation de l'offre à destination des ménages modestes selon les statuts d'occupation entraîne des comportements concurrentiels entre bailleurs. Cette compétition s'exerce vis-à-vis des bailleurs privés afin de loger les ménages à revenus modestes. La concurrence se renforce aussi entre organismes HLM afin de satisfaire les ménages en demande de logement social.

Le renforcement de la concurrence entre opérateurs constitue l'un des aspects d'une redéfinition plus générale des modalités d'action des organismes HLM dans les terrains d'enquête. Celle-ci prend d'abord la forme d'un renouvellement des organismes HLM implantés dans ces terrains depuis une dizaine d'années. En effet, certains organismes HLM organisent leur retrait, qu'il s'agisse de la cession du patrimoine géré ou seulement de la redirection des capacités d'investissement vers d'autres territoires. Pour les organismes HLM qui demeurent implantés dans les villes en décroissance, les activités de production et de gestion paraissent largement réorientées pour tenir compte du risque de vacance. Il s'agit à la fois de gérer les effets de la vacance existante, de réduire le nombre de logements et d'anticiper la vacance à venir. Si ces évolutions relèvent d'une intensification plus générale des contraintes financières et de gestion sur le secteur HLM, elles prennent des formes spécifiques dans les terrains d'enquête. En matière de production, les bailleurs réorganisent leurs activités autour de la démolition et de la construction neuve. En matière de gestion, les bailleurs tendent à impliquer les collectivités locales et les acteurs associatifs du secteur de l'hébergement, transférant ainsi une partie du risque de vacance à des tiers.

L'évolution des contraintes et enjeux des stratégies HLM redéfinit les modalités de participation aux politiques urbaines locales. Les enjeux poursuivis par les politiques locales du logement observés dans les terrains d'enquête témoignent d'une certaine proximité avec les stratégies des organismes HLM implantés dans ces villes en matière de production. Collectivités locales et organismes HLM se retrouvent ainsi dans l'énonciation de stratégies à destination des ménages à revenus modestes et la production de logements aux formes en rupture avec celles des quartiers d'habitat collectif anciens. Leur mise en œuvre suppose néanmoins des investissements importants et comporte le risque d'accroître la vacance dans le parc existant. Collectivités locales et organismes HLM négocient donc leur participation réciproque à ces politiques locales.

L'engagement des organismes HLM dans ces politiques dépend ainsi, pour partie, de la capacité des collectivités locales à organiser leur participation. Ces capacités sont très inégales selon les terrains d'enquête et reflètent des difficultés structurelles des collectivités locales à réguler l'activité des organismes HLM (Gimat, 2017 ; Béal et Miot, 2021). Il semble toutefois que le contexte local participe aussi de ces difficultés en raison d'une certaine inadéquation des outils de régulation à disposition des collectivités locales. D'une part, les moyens de régulation se concentrent sur la production neuve et les attributions mais sont moins fournis sur d'autres enjeux centraux comme la réhabilitation ou la régulation de la concurrence dans la gestion des demandes. D'autre part, l'adaptation des instruments d'action publique au contexte local suppose une ingénierie qui fait défaut dans certaines collectivités locales enquêtées. Enfin, on observe aussi une redéfinition des ressources valorisées dans l'organisation de la participation des organismes HLM aux politiques locales. Certaines ressources classiques comme l'accès à un foncier abordable et surtout la régulation de la concurrence sur la production perdent de leur importance. A l'inverse, l'accès aux instruments d'action publique nationaux et plus particulièrement aux financements supra-locaux parait déterminant.

La prise en compte des contraintes et moyens d'action des organismes HLM et collectivités locales fournit aussi des pistes pour rendre compte de la mobilisation prioritaire du levier de la production neuve HLM dans les politiques urbaines des villes en décroissance. Les acteurs locaux s'organisent toutefois pour partager une partie des effets négatifs de la poursuite de la construction neuve, qu'il s'agisse de la mobilisation de financements des collectivités locales pour la réhabilitation ou d'une reconnaissance des difficultés de gestion liées à la vacance.

Conclusion générale

Cette thèse porte sur les effets de la décroissance urbaine sur les activités de production et gestion des organismes HLM. Ce faisant, j'ai cherché à rendre compte du rôle des organismes HLM dans la recomposition des politiques urbaines à l'œuvre dans les villes en décroissance, à partir de l'exemple des politiques du logement.

La démonstration de la thèse est fondée sur une appréhension de la décroissance urbaine comme processus général de transformation des politiques urbaines, redéfinissant à la fois les acteurs, les ressources, contraintes et enjeux. Elle tient aussi compte du caractère exploratoire du sujet en 2016, année de commencement de la recherche. A cette époque, peu de travaux ont porté sur les modalités de gestion de la décroissance par les acteurs locaux en France. Par ailleurs, les travaux sur les transformations du modèle HLM sont nombreux mais peu d'entre eux se sont intéressés à leurs effets sur le logement social dans les villes petites et moyennes aux marchés immobiliers dévalorisés. Aussi, j'ai tout d'abord cherché à caractériser les effets de la décroissance urbaine sur les activités des organismes HLM en tenant compte principalement de deux possibles effets déformants. Premièrement, les travaux scientifiques sur la décroissance urbaine reposent sur des objets d'enquête (grandes villes, promotion immobilière privée, universités, hôpitaux) et outils d'analyse (coalitions de croissance) qui n'étaient pas toujours adaptés à l'étude du logement social et de ses opérateurs. Deuxièmement, le secteur HLM connaît d'importantes transformations relatives aux compétences, aux modes de financement et à la gouvernance. Il fallait donc prendre en compte le fonctionnement de ce secteur et ses évolutions pour éclairer les difficultés mises au jour par les organismes HLM en contexte de décroissance.

Ce premier travail de caractérisation des activités des organismes HLM dans les villes en décroissance a ensuite permis de s'intéresser au rôle de ces opérateurs dans les politiques urbaines des villes en décroissance. En effet, la participation aux politiques urbaines est institutionnalisée et s'inscrit bien souvent directement dans les missions des organismes HLM (fournir un logement décent aux personnes ne trouvant pas à se loger aux conditions de marché, favoriser la mixité sociale). Cependant, le contexte de décroissance urbaine redéfinit les ressources mais aussi les enjeux des politiques urbaines. J'ai donc cherché à identifier les principales modalités par lesquelles les organismes HLM participent aux politiques urbaines et comment celles-ci se négocient vis-à-vis de l'agenda politique des collectivités locales.

J'ai réalisé pour cela une enquête à double échelle. A l'échelle nationale, j'ai cherché les instruments, valeurs et référentiels des politiques du logement qui définissent les cadres d'action locaux des politiques urbaines. Je me suis aussi intéressée à la façon dont les fédérations HLM participent à l'intégration d'instruments de gestion de la décroissance au sein des politiques nationales du logement. A l'échelle locale, j'ai observé les stratégies des organismes HLM et leur participation aux politiques urbaines dans les villes du Havre, d'Alençon, Flers, Argentan et l'Aigle.

La décroissance urbaine comme cadre spécifique de l'activité des organismes HLM

La première hypothèse formulée est celle de la décroissance urbaine comme processus à l'origine de contraintes spécifiques pour les organismes HLM. L'examen successif du positionnement des organismes HLM sur le marché immobilier local, de l'impact des réformes sectorielles et des stratégies des organismes HLM confirme que le processus de décroissance constitue une redéfinition spécifique et durable des contraintes, ressources et plus fondamentalement des missions assignées aux organismes HLM.

Œuvrer sur un marché immobilier décroissant : hausse de la vacance, stagnation des loyers et renforcement des comportements concurrentiels

Une première singularité provient de la dévalorisation des marchés immobiliers en contexte de décroissance. L'augmentation de la vacance et la faiblesse des valeurs immobilières, qui constituent des traits caractéristiques de ces marchés, se retrouvent dans le parc social. Une comparaison entre offices publics de l'habitat permet ainsi de conclure à la surreprésentation des logements vacants parmi les OPH au patrimoine situé dans les villes en décroissance. Les loyers sont aussi structurellement plus faibles, même si ceux-ci ne reflètent pas nécessairement une adaptation au marché mais plutôt le mode de financement du logement social à l'époque de sa construction.

L'exemple des loyers illustre plus largement la place spécifique qu'occupe le logement social sur le marché immobilier. Si les réformes sectorielles contemporaines renforcent la dépendance des organismes HLM aux mécanismes de marché, le poids des régulations

institutionnelles demeure important. L'accès au logement, les incitations à la production ou à la réhabilitation sont ainsi largement déterminés par les pouvoirs publics à travers une réglementation et des mécanismes de contrôle. Ce constat d'une spécificité du logement social a motivé une analyse plus approfondie des marchés immobiliers afin de saisir les mécanismes à l'origine d'une troisième singularité : ces marchés constituent des environnements concurrentiels pour les organismes HLM.

Une première analyse par les prix et caractéristiques patrimoniales des logements a permis de proposer une explication de la décroissance urbaine comme processus de dé-segmentation des statuts d'occupation de l'offre de logements à destination des ménages à revenus modestes. Autrement formulé, la stagnation des valeurs immobilières et le faible nombre de ménages en attente d'un logement social permettent un fonctionnement de marché plus ouvert pour les ménages aux revenus modestes. Cependant, même dans les marchés ornais marqués par la désegmentation la plus forte, les ménages à plus faibles revenus restent tributaires du parc social pour se loger dans des conditions décentes.

Du point de vue des organismes HLM, cette désegmentation correspond à un renforcement de la concurrence. La concurrence se renforce ainsi vis-à-vis des bailleurs privés pour loger ces ménages à revenus modestes mais aussi entre bailleurs. Ainsi, un marché décroissant serait un marché où les organismes HLM sont en compétition forte pour fournir des logements à des ménages dont le nombre ne s'accroît que faiblement ou diminue.

Une deuxième analyse centrée cette fois-ci sur le rôle des acteurs met en évidence des facteurs sectoriels et historiques au renforcement de la concurrence entre organismes HLM dans ces marchés. Premièrement, les réformes de l'attribution des logements mises en œuvre depuis 2014 ont contribué à effacer des segmentations internes à la demande de logement social. Celles-ci reposaient sur des limites techniques, comme l'existence de registres de demandeurs spécifiques à chaque organisme HLM ou des spécialisations tacites de bailleurs dans l'accueil de certains profils de locataires que les réformes s'efforcent d'effacer. Il ne s'agit pas d'un effet prévu de ces réformes mais plutôt d'un effet contingent de la poursuite des objectifs de mixité sociale et de droit au logement. Deuxièmement, l'inégale distribution du patrimoine qualifié d'obsolète par les bailleurs tend à renforcer les comportements concurrentiels. Il s'agit des logements qui, selon les bailleurs, satisfont aux normes minimales de confort et de décence mais qui demeurent difficiles à louer. Ce sont les logements les plus exposés au risque de vacance. L'inégale répartition de ce parc obsolète entre les organismes ouvre la voie à la mise en œuvre de stratégies de développement opportunistes vis-à-vis du fonctionnement du marché local ou des besoins en logement. En effet, la mise sur le marché d'une offre

nouvelle par un organisme HLM lui fournit un avantage pour capter des locataires dans un contexte concurrentiel tandis que les effets d'obsolescence liés à la désegmentation du marché sont supportés par les bailleurs au patrimoine le plus dévalorisé. Cette concurrence expose de façon différenciée le patrimoine des organismes HLM au risque de vacance. Ainsi, l'offre locative aux prix similaires à ceux du parc privé ne subit pas de vacance, à l'exception du logement social intermédiaire dont la clientèle restreinte et volatile a déjà été mise en évidence (Driant et Madec, 2018 ; Apparu, 2020). La vacance se reporterait plutôt sur le parc privé. Au sein du parc social, ce sont plutôt les logements qualifiés d'obsolètes par les bailleurs qui concentrent la vacance.

Intervenir dans un territoire non prioritaire des politiques du logement : la faiblesse des alternatives aux financements de l'Etat

Une deuxième caractéristique des organismes HLM implantés dans ces marchés provient de l'inadéquation forte des réformes sectorielles avec le fonctionnement de ces marchés d'une part, et plus largement avec les difficultés mises en évidence par les organismes HLM d'autre part. Au cours de l'enquête, plusieurs exemples d'impensés des effets de ces réformes sur ces territoires ont été observés. Le renforcement de la concurrence induit par les réformes des attributions a déjà été évoqué. L'effet néfaste des injonctions des pouvoirs publics à la concentration du secteur sur les objectifs de développement des organismes HLM dans les villes en décroissance a aussi été mis en évidence. Plusieurs organismes HLM ont ainsi gelé des programmes de démolition pour atteindre le seuil fatidique des 12 000 logements au 1er janvier 2021 et conserver ainsi leur autonomie. Ces exemples soulignent la dimension politique de la décroissance urbaine. Les difficultés des organismes HLM proviennent à la fois des spécificités inhérentes au processus de décroissance mais aussi de leurs moyens pour y faire face. Or les réformes contemporaines du mode de financement du logement social renforcent les difficultés des organismes HLM dans ces territoires à court et moyen terme.

Depuis une vingtaine d'années, le retrait de l'Etat du financement du logement social s'intensifie. Il s'accompagne d'évolutions réglementaires, financières et de gouvernance du modèle HLM qui tracent d'autres sources de financement : ouverture aux mécanismes de marché, optimisation financière des activités traditionnelles, développement d'activités plus rentables, etc. (Driant, 2011 ; Gimat, 2017 ; Gimat et Halbert, 2018). Cependant, l'examen de la situation financière des offices publics de l'habitat témoigne de la faiblesse des alternatives aux financements de l'Etat en contexte de décroissance urbaine. Premièrement,

les capacités des organismes HLM à dégager des revenus de leurs activités de production et de location de logement ordinaire sont plus faibles dans les villes en décroissance qu'ailleurs. Autrement dit, on retrouve l'affaiblissement des capacités économiques des acteurs locaux mis en évidence dans de nombreux travaux sur la décroissance urbaine (Bernt, 2009 ; Martinez-Fernandez *et al.*, 2012b ; Florentin, 2015). Deuxièmement, le développement d'activités plus rentables, c'est-à-dire pour lesquelles une valorisation marchande élevée peut être attendue, est limité en contexte de décroissance urbaine. La vente du patrimoine aux particuliers, préconisée par le gouvernement, génère des recettes beaucoup plus faibles sur ces territoires. La diversification des activités paraît aussi restreinte, et génère en tout cas des revenus marginaux.

La portée de ces résultats est limitée par une étude centrée sur les caractéristiques économiques des OPH. En effet, les offices publics de l'habitat comptent de nombreuses organisations en charge d'un petit nombre de logements ou bien intervenant dans des zones géographiques restreintes. Ces caractéristiques limitent notamment la capacité des offices publics de l'habitat à engager des activités nouvelles. Elles ne permettent pas d'interroger la mise en groupe comme alternative à la raréfaction des financements de l'Etat.

Ce portrait financier, même restreint aux offices publics de l'habitat, témoigne du rôle des évolutions du système de financement national dans les difficultés que rencontrent les organismes HLM dans les villes en décroissance. Deux arguments pourraient nuancer ce tableau sinistre : la création d'instruments dédiés aux organismes HLM des « territoires détendus » et un besoin de financement plus limité dans ces territoires.

Dans les années 2010, les territoires détendus deviennent progressivement un espace d'intervention légitime de l'Etat. Les difficultés des organismes HLM dans les territoires détendus sont reconnues et justifient la mise en place de moyens financiers et réglementaires spécifiques. Les plus emblématiques concernent le financement de la démolition des logements sociaux sans obligation de reconstruction. En 2018, un organisme HLM peut cumuler théoriquement jusqu'à 16 500 euros d'aides par logement démoli, pour un coût médian estimé à 18 000 € TTC[483]. Il s'agit bien d'une prise en charge par la solidarité nationale de la diminution du parc de logements sociaux dans les territoires où celui-ci est considéré comme excédentaire. Il s'agit aussi de la reconnaissance du faible nombre de

[483] D'après une enquête réalisée par la FOPH auprès de ses adhérents en mai 2019. Le coût de démolition reste toutefois extrêmement variable selon les territoires et les logements concernés.

demandeurs comme motif de dérogation à différentes obligations réglementaires, notamment en matière de construction. Cette différenciation des politiques du logement s'opère toutefois sans remettre en cause les évolutions de long terme du secteur HLM, peu favorables aux activités des organismes HLM dans les territoires détendus.

Ces évolutions contemporaines des modes de financement tentent de concilier des objectifs de maitrise budgétaire avec les priorités nationales de production d'une offre de logements abordables dans les villes où elle fait défaut. On pourrait alors considérer qu'il n'est pas préjudiciable pour les organismes HLM de disposer de moins de financements dans les villes en décroissance puisqu'ils ne participent pas à cet effort de production. Autrement dit, si ceux-ci disposent de moins de moyens financiers, ils font aussi face à des dépenses moins importantes. L'approche retenue dans cette thèse amène toutefois à proposer une appréhension différente des missions et moyens financiers des organismes HLM dans ces villes. Tout d'abord, la comparaison des situations financières des différents OPH des terrains d'enquête témoigne d'une grande variété de situations. Certains disposent d'un patrimoine globalement réhabilité et réalisent peu d'opérations neuves de logements. Ils conservent des fonds propres importants issus des collectes de loyers passées, malgré leurs difficultés économiques actuelles. A l'inverse, d'autres ont accumulé d'importants retards d'entretien, héritiers des stratégies de développement passées. Pour ces organismes HLM, les alternatives face à la raréfaction des financements limitent leur possibilité de rééquilibrer les comptes. Ensuite, la perspective adoptée dans cette thèse de s'intéresser aux organismes HLM comme partenaires des politiques urbaines en contexte de décroissance fait des évolutions sectorielles des contraintes importantes. Elles limitent d'autant la capacité des organismes HLM à engager des politiques en rupture avec les mécanismes de valorisation marchande.

Redéfinir les contraintes et enjeux du métier de bailleur HLM

La combinaison du processus de décroissance urbaine et des réformes sectorielles participe à la redéfinition du cadre de contraintes des organismes HLM. Trois aspects de cette redéfinition sont déterminants pour appréhender la participation des organismes HLM aux politiques urbaines dans ces villes : la relativité de l'ancrage territorial des organismes HLM, le renforcement paradoxal des injonctions au développement et la prédominance de l'objectif de maîtrise de la vacance locative.

La comparaison des stratégies de développement des organismes HLM présents dans les terrains d'enquête au début des années 2000 a permis de nuancer les liens de dépendance

entre bailleur et territoire qui sont au cœur des travaux sur les institutions ancrées, L'enquête amène à la fois à réserver la qualification d'institution ancrée à quelques organismes HLM et, d'autre part, à nuancer son importance pour identifier les organismes HLM partenaires des collectivités locales. En effet, malgré leurs missions d'intérêt général ou l'ampleur des capitaux investis dans des actifs pourtant réputés pour leur faible liquidité, plusieurs organismes HLM ont quitté ces territoires. Ces départs sont assez discrets et ont donné lieu à des mouvements de concentration anciens du patrimoine au sein de quelques opérateurs dans ces territoires. C'est par exemple le cas de l'Orne qui comptait 13 organismes HLM indépendants au début des années 2000. En 2017, 98% du parc locatif social du département est détenu par deux acteurs. Cette concentration repose sur le désengagement d'ESH affiliées à des groupes d'envergure régionale ou nationale. La vente de patrimoine inter-bailleurs constitue l'instrument privilégié de ce retrait discret. Peu étudié par ailleurs (Gimat *et al.*, 2020, p. 107), ce mode de cession apparaît encouragé par les pouvoirs publics pour « *accompagner les organismes HLM dans leur politique de restructuration* »[484]. Les ventes sont ainsi soutenues par des conditions de prêts avantageuses et des règles de cession beaucoup moins contraignantes que la vente aux particuliers.

La distinction entre les organismes HLM « qui restent » et ceux « qui partent » ne correspond toutefois pas à la simple dichotomie ESH/OPH. Elle dépend plutôt du poids des acteurs locaux dans la gouvernance et de la part du patrimoine de l'organisme HLM situé dans ces villes. Ainsi, un nombre réduit d'organismes HLM peut être qualifié d'institution ancrée : les offices publics de l'habitat, les ESH d'actionnariat local ainsi que des ESH d'actionnariat majoritaire Action Logement dans les villes où se trouvent des entreprises contributrices historiques du 1% Logement.

Cependant, l'exemple de l'agglomération havraise montre que ces organismes HLM « qui restent » ne constituent ni les interlocuteurs exclusifs, ni les interlocuteurs toujours privilégiés par les collectivités locales. Premièrement, certains organismes HLM établis dans des marchés voisins perçoivent malgré tout des opportunités de développement dans l'agglomération havraise et s'y installent. L'accès au marché immobilier havrais semble solliciter de la part des organismes HLM les mêmes capacités que celles mobilisées pour l'accès aux droits à construire dans les agglomérations plus dynamiques. On retrouve ainsi la même valorisation des caractéristiques décrites par M. Gimat comme déterminantes pour obtenir des opérations de construction neuve dans des marchés locaux de l'habitat

[484] Caisse des Dépôts, 2004, Rapport annuel, p. 23 – à propos des prêts P.E.X mobilisés pour financer les ventes inter-bailleurs.

concurrentiels de l'agglomération bordelaise et du sud de la région parisienne : capacités à investir des fonds propres, savoir-faire particuliers (Gimat, 2017, p. 476-478). Deuxièmement, l'ancienneté ou la stabilité des relations ne constitue pas le seul atout recherché par les collectivités locales. Elles recherchent aussi les organismes HLM aux capacités financières ou d'ingénierie les plus élevées pour mettre en œuvre des projets complexes, ce qui correspond bien souvent aux organismes HLM les moins ancrés dans les villes en décroissance. Il y aurait ainsi une spécialisation des relations entre collectivités locales et organismes HLM plus complexe que l'ampleur de l'ancrage. Elle reposerait sur les caractéristiques propres à chaque organisme HLM (ancienneté, part du patrimoine dans la ville, importance des fonds propres, etc.). Elle suppose aussi toutefois le maintien d'une diversité minimale d'organismes HLM, ce qui n'est pas le cas dans les contextes de décroissance les plus sévères.

Pour les organismes HLM qui demeurent implantés dans ces territoires, le poids des injonctions au développement contraint largement l'engagement de stratégies de réduction du patrimoine. Elles sont pourtant centrales dans les politiques de décroissance planifiée engagées par les collectivités locales (Miot *et al.*, 2021). Il semble ainsi que tous les organismes HLM s'efforcent de développer, même modestement, leur patrimoine. Deux contraintes principales incitent les organismes HLM à la croissance patrimoniale. L'accroissement du patrimoine, à travers l'augmentation des recettes locatives, joue un rôle central dans la préservation des capacités financières à long terme de l'organisme HLM. II permet aussi de préserver l'autonomie de l'organisation, qu'il s'agisse de rester indépendant ou de mieux négocier les conditions d'un regroupement. A ces injonctions sectorielles s'ajoutent les difficultés d'une organisation à planifier le déclin de ses activités et de ses ressources. Ainsi, même les organismes HLM ornais qui posent le constat d'une offre excédentaire de logements sociaux ne s'engagent pas à une diminution de leur patrimoine mais à son maintien. En effet, la diminution du nombre de logements gérés implique à terme une diminution du nombre de salariés. Les organismes HLM privilégient cependant une diminution progressive du personnel au rythme des départs en retraite. L'intégration des personnels issus des organismes HLM absorbés perturbe souvent ces stratégies de réduction du personnel.

L'enjeu semble donc plutôt pour les organismes HLM de parvenir à maintenir un développement, même minime, de l'organisation, tout en limitant la production d'une offre supplémentaire dans les villes en décroissance. Quatre moyens alternatifs ont été identifiés. Le premier concerne la négociation des organismes HLM avec leur gouvernance pour se développer dans des marchés à proximité considérés comme plus dynamiques. Presque tous

les organismes HLM situés exclusivement dans des villes en décroissance ont commencé depuis une dizaine d'années à construire des logements sociaux en dehors de leur périmètre historique. Les deux moyens suivants visent à augmenter le patrimoine géré dans les villes en décroissance sans recourir à la production neuve. Il s'agit tout d'abord de l'acquisition du parc social d'autres bailleurs, soit par absorption d'organismes HLM locaux, soit auprès des organismes HLM qui souhaitent s'en défaire. C'est ensuite le conventionnement de logements privés. Il peut s'agir d'opérations d'acquisition-amélioration ou de conventionnement sans travaux dans le cadre d'opérations d'amélioration de l'habitat privé. Ces deux moyens de développement demeurent toutefois contraignants. Dans l'Orne, la concentration des bailleurs est quasiment achevée. Par ailleurs, l'acquisition-amélioration demeure une procédure complexe et coûteuse pour lesquels les bailleurs sollicitent l'accompagnement financier des collectivités locales. Enfin, les organismes HLM cherchent aussi à développer de nouvelles activités lucratives. Comme évoqué précédemment, les perspectives sont aussi contraintes par les dynamiques de dévalorisation en cours sur ces marchés. Dans ce contexte, les organismes HLM revendiquent plutôt le développement de missions d'accompagnement des collectivités locales. Il peut s'agir de gérer le parc locatif des communes. C'est aussi la réalisation d'équipements publics à vocation non résidentielle pour le compte des collectivités locales.

La redéfinition des contraintes liées aux évolutions sectorielles a principalement été abordée à travers les activités de production de logement et la diversification des activités. Cependant, ces contraintes impliquent aussi une redéfinition des activités de gestion locative. La maîtrise de la vacance apparaît ainsi comme un enjeu de plus en plus prégnant de l'attribution et la gestion des logements. L'intensification de la lutte contre la vacance s'inscrit dans des dynamiques sectorielles communes à tous les organismes HLM. De nombreux travaux en font l'indice du renforcement d'une rationalité gestionnaire au sein de l'organisation (Bourgeois, 1998), c'est-à-dire de la priorisation de la recherche de rentabilité économique et d'efficacité parmi la diversité des objectifs poursuivis par l'organisation (Craipeau et Metzger, 2007). Il y aurait ainsi un redoublement de la contrainte gestionnaire en contexte de décroissance. Les organismes HLM sont davantage exposés à la vacance et adoptent des comportements concurrentiels vis-à-vis de leurs homologues. Ce redoublement est à l'origine de modes d'organisations spécifiques de la gestion locative dans les villes en décroissance. Ces évolutions sont sources de tensions déjà documentées avec la poursuite des missions sociales des organismes HLM comme l'égalité d'accès au logement social ou la recherche de mixité sociale (Sala Pala, 2005 ; Bourgeois, 2017 ; Le Bon - Vuylsteke, 2019).

Elles semblent toutefois davantage acceptées par les acteurs locaux des politiques du logement.

La généralisation des pratiques issues de la gestion immobilière privée en matière d'attribution identifiée par V. Sala Pala puis M. Bourgeois se retrouve ainsi dans les terrains d'enquête. Celles-ci remettent en cause les logiques administratives de l'attribution des logements. Il s'agit tout d'abord de la structuration d'une activité de prospection en amont de la procédure d'attribution. Ensuite, les services de gestion locative cherchent à influer sur les procédures réglementaires d'attribution pour accélérer le processus, contrôler le risque de refus et aussi veiller aux équilibres de peuplement à plus long terme.

L'enquête montre que l'ensemble des activités de gestion locative ont intégré l'importance de la maîtrise de la vacance. Trois aspects sont particulièrement emblématiques de cette évolution dans les témoignages recueillis auprès des responsables des services de gestion locative. Premièrement, les équipes réfléchissent aux moyens de fidéliser les locataires, c'est-à-dire de s'assurer qu'ils demeurent dans leur patrimoine plutôt que celui de leurs homologues. Cependant, parmi les organismes HLM enquêtés, ce sont plutôt des récompenses symboliques ou matérielles de l'ancienneté qui sont mises en place. La mutation des locataires vers un autre logement leur apparaît problématique en raison d'une part, de son coût, et d'autre part, de l'incertitude de retrouver un locataire pour le logement libéré. Deuxièmement, les services de gestion locative cherchent à élargir l'accès au logement social à des publics éligibles mais habituellement peu présents. Ce sont d'une part des ménages aux revenus stables comme des jeunes ménages actifs ou bien des ménages retraités. Ces services mobilisent pour cela des outils marketing classiques de la promotion immobilière privée : campagne de communication multicanal, etc. D'autre part, ils s'ouvrent aussi aux ménages les plus précaires, sous condition toutefois d'un accompagnement par des associations spécialisées responsables du bail. Troisièmement, les services de gestion locative font aussi évoluer l'offre proposée. Il s'agit tout d'abord d'améliorer les prestations classiques du bailleur (prise en charge des réparations locatives, réactivité du service, etc.). S'y ajoutent des baisses de loyers décidées à la discrétion des services de gestion. Elles peuvent être anticipées pour les logements les plus difficiles à louer. Elles s'inscrivent aussi dans une négociation avec le locataire lors de la signature du bail.

L'examen de la tension entre le renforcement de cet objectif gestionnaire et la poursuite des missions sociales des organismes HLM dans les villes en décroissance n'était pas au cœur de cette recherche. A la lecture des travaux déjà évoqués sur le sujet, la valeur de la vacance apparaît peut-être singulière dans les villes en décroissance. Elle constituerait ainsi un motif

légitime et reconnu par les partenaires locaux pour déroger aux règles destinées à garantir l'égalité d'accès au logement social, la mixité sociale ou l'attribution à des publics spécifiques. Cette légitimité s'appuie aussi sur la règle nationale qui prévoit déjà des exceptions aux critères et procédures d'accès au logement social en cas de risque de vacance. Localement, la vacance semble être un motif reconnu par les services déconcentrés de l'État qui acceptent les demandes de dérogation aux plafonds de revenus. Elle apparaît aussi, dans les entretiens réalisés auprès des collectivités locales, comme une raison qui justifie une perte de pouvoir décisionnaire des commissions d'attribution de logements. Le caractère prescriptif des règlements comme le rôle des pré-commissions sont justifiés par la nécessité de pouvoir attribuer rapidement des logements et d'éviter les refus, même s'ils tendent à transformer les commissions d'attribution de logements en instances de validation *a posteriori* des attributions effectuées par le bailleur.

La redéfinition des modalités et enjeux de la participation des organismes HLM aux politiques urbaines en contexte de décroissance

Ces premiers résultats ont mis en évidence la redéfinition des contraintes qui cadrent la participation des organismes HLM aux politiques urbaines locales en contexte de décroissance.

A l'échelle nationale, le relai des fédérations HLM pour disposer d'instruments d'action publique plus adéquats

L'analyse de la construction du problème des « territoires détendus » dans les années 2010 confirme le rôle des fédérations HLM dans la mise à l'agenda national des enjeux de décroissance (Dormois et Fol, 2017). Ce rôle précurseur des fédérations de bailleurs est généralement expliqué par l'anticipation des difficultés financières des organismes HLM affectés par le processus de décroissance (Bernt, 2019). L'augmentation de la vacance de logements et son coût financier ont en effet joué un rôle important dans la mobilisation des fédérations HLM. Cependant, l'analyse de cette séquence de mise à l'agenda et sa comparaison avec le traitement de cette question dans les années 1980 témoigne aussi de l'ancienneté de ce problème pour les fédérations HLM.

En effet, les difficultés des organismes HLM dans les bassins d'emploi affectés par la désindustrialisation ont été analysées dès les années 1980 comme des processus de long terme imbriquant des effets économiques, démographiques et sociaux aux répercussions sur le fonctionnement urbain. En d'autres termes, elles ont été analysées comme des processus de décroissance urbaine. Localement, les acteurs ont mené des stratégies patrimoniales de réduction de l'offre que l'on pourrait qualifier d'expériences pionnières de décroissance planifiée. Les organismes HLM revendiquent notamment le recours à la démolition pour réduire durablement l'offre de logements, en décalage avec le primat donné à la réhabilitation à l'époque. Ces expériences s'inscrivent dans une doctrine dite de « resserrement urbain » développée par la DATAR dans les années 1980 pour l'aménagement des villes en crise. Elle anticipe ainsi de nombreux principes de la décroissance planifiée comme l'adaptation de la ville aux populations et aux activités restantes et le maintien d'une centralité urbaine par délaissement d'espaces périphériques. Il semble que ces expériences et analyses passées aient nourri la culture professionnelle HLM. Elles se retrouvent dans les réflexions des dirigeants des années 2000, 2010 qui ont engagé les premières réflexions sur le problème des territoires détendus.

A l'échelle locale : un partenaire incontournable des politiques urbaines en contexte de décroissance aux marges de manœuvre restreintes

Ces évolutions contemporaines des politiques du logement en faveur des territoires détendus fournissent localement des instruments d'action publique supplémentaires. Les enquêtes de terrains confirment aussi ce rôle central du logement social et de ses opérateurs dans les politiques urbaines dans les villes en décroissance. Ceux-ci pallient pour partie l'absence d'opérateurs privés sur ces marchés. De manière directe, la construction et la réhabilitation du parc social participent de l'amélioration du cadre de vie. De façon indirecte, le logement social constitue une clé d'accès à des financements supra-locaux dont l'usage peut être renégocié. C'est aussi un moyen de solvabiliser les opérations de promotion privée dans des marchés à la rentabilité insuffisante ou du moins incertaine.

Une analyse en termes de rapport d'échange emprunté à la sociologie des groupes d'intérêts incite toutefois à mettre à distance les descriptions des organismes HLM comme alliés attendus des collectivités locales dans la gestion de la décroissance urbaine. En effet, les collectivités locales sollicitent des compétences ou des investissements des organismes HLM qui diffèrent de leur cœur de métier. Ces attentes coïncident sur de nombreux aspects

avec les stratégies de développement mises en œuvre par les organismes HLM depuis une dizaine d'années dans ces villes. Elles correspondent à la production d'un habitat social discret qui se fond dans l'environnement urbain par la reproduction de formes urbaines caractéristiques du parc privé (habitat pavillonnaire, petit collectif) et par sa dissémination dans les différents quartiers. De même, les perspectives d'une reconstruction partielle de l'offre démolie semblent partagées par les bailleurs. Enfin, ces attentes font aussi écho à la volonté affichée des organismes HLM de loger aussi les classes moyennes et certains publics spécifiques comme les étudiants ou les seniors. Néanmoins, elles engendrent des contraintes financières et des besoins d'ingénierie supplémentaires pour les organismes HLM. Ces attentes induisent notamment une augmentation des coûts de production en raison des formes retenues et de leur localisation dans les centres urbains.

Restituer la diversité des modalités de contribution des organismes HLM aux politiques urbaines en contexte de décroissance

La littérature internationale sur la décroissance urbaine aborde principalement la participation des organismes HLM sous l'angle de la démolition sans reconstruction ou avec reconstruction partielle (Bernt, 2009 ; Leather et Nevin, 2013 ; Couch et Cocks, 2013 ; Hoekstra *et al.*, 2020). Ces travaux interrogent notamment les déterminants des choix de démolition et leurs effets sur les quartiers concernés. Mon travail vient conforter ces analyses en témoignant du rôle important des démolitions de logements sociaux dans les collectivités locales observées. La démolition constitue en effet l'un des seuls moyens à disposition des pouvoirs publics pour réduire l'offre de logements. Je montre cependant que la construction neuve demeure un objectif important pour les organismes HLM comme les collectivités locales. Plutôt que la démolition, c'est un couplage entre la démolition de logements dans des quartiers d'habitat social périphériques et la production d'une offre nouvelle de logements sociaux au service de projets urbains jugés stratégiques par les collectivités locales, qui semble caractéristique de la participation des organismes HLM aux politiques urbaines. Bien souvent, il s'agit d'accompagner les projets de revalorisation du centre-ancien. L'offre neuve HLM est ainsi un levier de transformation des espaces urbains tout aussi important que la démolition, et davantage sous le contrôle des collectivités locales. Les collectivités locales attendent souvent de la production neuve HLM un effet d'entraînement pour la promotion immobilière privée. Les organismes HLM participent ainsi d'une différenciation des logiques d'intervention entre quartiers qui ne signifient pas nécessairement un délaissement des

quartiers périphériques. Ces stratégies sont emblématiques des stratégies de décroissance planifiée décrites dans les villes allemandes décroissantes comme Halle, Magdebourg ou Leipzig (Glock et Haussermann, 2004 ; Florentin, 2011 ; Bernt *et al.*, 2014). Elles correspondent aussi aux politiques d'attractivité résidentielle des villes décroissantes marquées par la différenciation des espaces selon les peuplements envisagés (Morel Journel et Sala Pala, 2011).

Quelques travaux sur les bailleurs allemands des villes décroissantes ont aussi montré comment les programmes de réhabilitation et le développement de services de proximité participait au maintien des habitants dans ces quartiers (Meyfroidt, 2011 ; Radzimski, 2016). Mon travail vient confirmer ces analyses en témoignant d'une plus grande diversité des modes d'intervention des bailleurs. Si la démolition et la production neuve de logements sociaux occupent des places prépondérantes, j'observe aussi dans mes terrains d'enquête une diversité de pratiques visant à repositionner l'offre sur le marché. Il s'agit de réhabiliter l'offre existante mais aussi de redéfinir son coût pour le locataire, et plus rarement son usage résidentiel. De façon encore marginale, les organismes HLM renouent avec la production d'équipements pour les collectivités locales et plus largement des missions d'aménageur qui étaient fréquentes dans les années 1980-1990.

Deux autres modalités d'intervention des organismes HLM ont été identifiées lors des enquêtes mais n'ont pu être investiguées. Il s'agit d'abord du développement de services par les bailleurs qui pourrait constituer un instrument de stabilisation des populations dans certains quartiers. A ce sujet, deux types de services sont à différencier. Premièrement, les organismes HLM financent ou organisent des services dans le cadre des volets sociaux des programmes de renouvellement urbain de l'ANRU ou plus largement de la gestion urbaine de proximité. Ceux-ci sont toutefois discrets, s'inscrivant dans des partenariats avec les acteurs sociaux locaux. Deuxièmement, l'adoption de la loi ELAN en 2018 a permis de diversifier le champ de compétences des organismes HLM. Ceux-ci peuvent désormais développer une offre large de services à la personne, ce qui offre des perspectives intéressantes pour les bailleurs sociaux implantés dans des villes où ces services seraient peu présents. Leur mise en œuvre n'a toutefois pas pu être constatée.

Une dernière modalité d'intervention des organismes HLM n'a pas été observée. Il s'agit de leur contribution aux équilibres socio-spatiaux à travers, d'une part le repositionnement de leur offre de logements dans l'aire urbaine, et d'autre part, les politiques d'attribution de logements. Les travaux réalisés par les chercheurs du programme « *Attribution de logements sociaux, politiques de peuplement et intercommunalités* » fournissent un premier éclairage

sur les effets des politiques d'attribution sur le renforcement des différenciations socio-spatiales dans les villes décroissantes. Leurs enquêtes montrent ainsi une tendance commune à des différenciations socio-spatiales fortes dans les villes à marché détendu. Néanmoins, lorsque la politique intercommunale de peuplement est structurée, les attributions de logement peuvent participer au rééquilibrage (Miot, 2021).

Perspectives de recherche

Ce travail ouvre plusieurs pistes de recherche futures. Des recherches approfondies pourraient être menées sur les processus de dévalorisation des marchés en contexte de décroissance urbaine et leurs effets sur le logement social. Caractéristiques des villes petites et moyennes, ces processus sont encore assez méconnus. Le développement récent de méthodes d'analyses des données issues des sites d'annonces privés et l'accès aux fichiers fonciers de l'Etat fournissent de nouveaux moyens de connaissance pour les marchés des villes petites et moyennes décroissantes. Les travaux menés par T. Le Corre par exemple sur les dynamiques d'accession à la propriété des classes populaires en Bourgogne-Franche-Comté attestent de l'ampleur de ces processus de dévalorisation. Ils font écho aux travaux critiques sur les politiques publiques d'incitation à l'accession à la propriété des classes populaires (Prabhakar, 2019). Dans les marchés décroissants, les risques de dévalorisation des biens immobiliers limitent leur intérêt pour constituer une épargne pour ces ménages. Ces évolutions redessinent aussi la place du logement social dans ces marchés. Elles pourraient par exemple redonner une autre fonction au logement social existant, celle de loger des ménages qui n'ont pas d'intérêt financier à devenir propriétaires.

Dans une toute autre perspective, des enquêtes pourraient être menées auprès des habitants des quartiers d'habitat social des villes petites et moyennes en décroissance. En effet, dans cette thèse le fonctionnement de ces quartiers a été saisi à l'aune des préoccupations des organismes HLM et des collectivités locales. Ces acteurs adoptent des stratégies d'intervention spatialement différenciées avec le développement du parc social en centre urbain et la dé-densification de quartiers d'habitat plus périphériques. Le développement des aides financières pour la démolition du parc social dans ces villes laisse supposer une accélération des ces dynamiques. Cependant, les effets de ces évolutions pour les habitants sont méconnues, de même que les conditions de vie quotidienne dans ces quartiers d'habitat social. L'enquête de B. Coquard (2019) sur les classes populaires dans les campagnes en déclin souligne la stigmatisation dont font l'objet les habitants de ces quartiers, considérés

par la population locale comme des espaces de relégation. Il serait intéressant de préciser plus largement le cadre de vie des habitants dans un quartier en cours dé-densification. La diminution du nombre de logements pose ainsi des questions en termes d'accès aux services des habitants, d'usage des espaces libérés ou de recomposition des réseaux de sociabilité.

Concernant les villes petites et moyennes, les enquêtes de terrains ont aussi montré la disparité des moyens d'ingénierie des collectivités locales et bien souvent le manque de moyens financiers. Ces facteurs participaient des difficultés des collectivités locales à adapter les moyens du cadre national des politiques du logement aux enjeux locaux des villes en décroissance. Néanmoins, depuis le milieu des années 2010, l'État communique sur un renouveau de l'action publique à destination des villes petites et moyennes avec l'instauration de programmes dédiés, l'évolution du cadre réglementaire, le financement de postes d'ingénierie, etc. Les moyens d'intervention sur le parc privé sont notamment renforcés à travers les programmes Action Cœur de Ville et le déploiement des opérations de revitalisation de territoire. Dans ce contexte, des enquêtes pourraient être menées auprès des collectivités locales pour observer dans quelle mesure la diversification des instruments d'action publique redéfinit la mobilisation du logement social dans les politiques urbaines.

Bibliographie

Aalbers, M. B. (2015). Do Maps Make Geography? Part 2: Post-Katrina New Orleans, Post-Foreclosure Cleveland and Neoliberal Urbanism. *ACME: An International Journal for Critical Geographies*, *13*(4), p. 557-882.

Aalbers, M. B. et Bernt, M. (2019). The political economy of managing decline and rightsizing. *Urban Geography*, *40*(2), p. 165-173.

ACUF. (2009). *Étude sur les garanties d'emprunts*. Association des communautés urbaines de France.

ADCF, Caisse des dépôts et USH. (2016, mars). *Le PLH, outil de gouvernance et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat : état des lieux et perspectives*.

Adisson, F. et Guironnet, A. (2020). Production urbaine, les approches d'économie politique. Dans *Urbanisme et aménagement ; théories et débats* (p. 288). Armand Colin.

Aguiléra, A. (2019). Télétravail. Dans *Forum Vies Mobiles*.

Aguiléra, A., Lethiais, V., Rallet, A. et Proulhac, L. (2016). Le télétravail, un objet sans désir ? *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, (1), p. 245-266.

Amin, A. et Thrift, N. (1995). *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*. Oxford : Oxford University Press.

Amzallag, M. et Taffin, C. (2010). *Le logement social*. Paris : LGDJ.

Apparu, B. (2020). Actualité du logement locatif intermédiaire. *Politique du logement.com*.

Arab, N., Crague, G., Florentin, D. et Miot, Y. (2015). *Analyse des cadres européens et nationaux du renouvellement urbain et de l'action publique métropolitaine* [Rapport de recherche] (1). Ville de Roubaix ; Métropole Européenne de Lille ; Université Paris-Est.

Arab, N., Miot, Y. et Aufrère, J. (2020). Renouveler la connaissance sur les espaces vacants : enjeux et méthodes. Dans *La ville inoccupée : les espaces vacants, des enjeux urbains aux défis opérationnels* (p. 85-103). Paris : Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées.

Artioli, F. (2017). Les politiques du retrait territorial de l'État : réformes de la carte militaire et gestion des mobilisations locales (1989-2012). *Gouvernement et action publique*, *1*(1), p. 81-106.

Ascher, F. (1995). *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris : Odile Jacob.

Askenazy, P. et Martin, P. (2015). Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire. *Notes du conseil d'analyse économique*, *20*(1), p. 1-12.

Audirac, I. (2018). Introduction: Shrinking Cities from marginal to mainstream: Views from North America and Europe. *Cities*, *75*, p. 1-5.

Ayouba, K., Breuillé, M.-L., Grivault, C., Le Gallo, J. et Nappi-Choulet, I. (2019). Hétérogénéité spatiale des prix hédoniques des appartements du marché locatif privé en France. *Revue française d'économie*, *XXXIV* (2), p. 203.

Baccaïni, B. (2007). Les flux migratoires interrégionaux en France depuis cinquante ans. *Population*, *62*(1), p. 143-160.

Baudelle, G. (1993). Stratégies immobilières et mutations résidentielles dans le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais. Dans *Marché du logement et stratégies résidentielles : une approche de géographie sociale* (p. 61-81). Paris : L'Harmattan.

Baudelle, G. (1994a). Le bassin minier du Nord -Pas-de-Calais après le charbon ; la difficile gestion de l'héritage spatial. *Hommes et Terres du Nord, 1*(1), p. 3-12.

Baudelle, G. (1994b). *Le système spatial de la mine : l'exemple du bassin houiller du Nord-Pas-de-Calais* (Thèse). Paris 1.

Baudelle, G. (1996). L'enjeu patrimonial dans les bassins houillers d'Europe : L'intelligence de l'histoire comme condition du développement. *Les Annales de la recherche urbaine, 72*(1), p. 34-42.

Baudet-Michel, S., Conti, B., Chouraqui, J., Commenges, H., Delage, M., Guérois, M., … Queva, C. (2019). *La rétraction des services et commerces dans les villes petites et moyennes : modalités et logiques à l'échelle interurbaine* [report]. Caisse des Dépôts et Consignations - Commissariat Général à l'Égalité des Territoires.

Baudet-Michel, S. et Paulus, F. (2021). La décroissance urbaine en France : mise en perspective par les recherches sur les Shrinking Cities et les Systèmes urbains. Dans *Déclin urbain* (p. 129-162). Vulaines-sur-Seine : Editions du Croquant.

Béal, V., Cary, P., Fol, S. et Rousseau, M. (2019). Introduction : Les villes en décroissance à la croisée des chemins. *Géographie, économie, société, 21*(1-2), p. 5-22.

Béal, V., Cauchi-Duval, N., Gay, G., Morel Journel, C. et Pala, V. S. (2020). *Sociologie de Saint-Étienne*. Paris : La Découverte.

Béal, V., Cauchi-Duval, N. et Rousseau, M. (2021). Aux sources du déclin urbain : les limites d'une pensée magique. Dans *Déclin urbain* (p. 9-33). Vulaines-sur-Seine : Editions du Croquant.

Béal, V. et Dormois, R. (2021). Le déclin urbain au pays de Peugeot : la difficile gestion de la décroissance dans une agglomération fragmentée. Dans *Déclin urbain* (p. 67-96). Editions du Croquant.

Béal, V., Dormois, R. et Pinson, G. (2010). Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin. *Métropoles*, (8).

Béal, V., Fol, S., Miot, Y. et Rousseau, M. (2017). Varieties of right-sizing strategies: comparing degrowth coalitions in French shrinking cities. *Urban Geography, 40*(2), p. 192-214.

Béal, V., Fol, S. et Rousseau, M. (2016). De quoi le « smart shrinkage » est-il le nom ? Les ambiguïtés des politiques de décroissance planifiée dans les villes américaines. *Géographie, économie, société, 18*(2), p. 211-234.

Béal, V. et Miot, Y. (2021). *La mise en œuvre contrariée de la réforme des attributions de logements sociaux dans les intercommunalités françaises*. Rapport de recherche.

Béal, V. et Rousseau, M. (2014). Alterpolitiques ! *Métropoles*, (15).

Beatty, C. et Fothergill, S. (2014). The local and regional impact of the UK's welfare reforms. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 7*(1), p. 63-79.

Beauregard, R. A. (2003). *Voices of Decline: The Postwar Fate of US Cities* (2ème). New York : Routledge.

Becker, H. S. (1966a). *Social problems: a modern approach*. New York : Wiley.

Becker, H. S. (1966b). *Social Problems: A Modern Approach*. Wiley.

Becker, H. S. (2013). *Les ficelles du métier: comment conduire sa recherche en sciences sociales* (La Découverte). Paris.

Béhar, D. (2019). Débats. De l'égalité à la cohésion des territoires : Le modèle français à l'épreuve de la métropolisation. *Géographie, économie, société, 21*(3), p. 251-267.

Béliard, A. et Eideliman, J.-S. (2008). 6 : Au-delà de la déontologie.: Anonymat et confidentialitédans le travail ethnographique. Dans *Les politiques de l'enquête* (p. 123-141). Paris : La Découverte.

Belmessous, F. (2013). Du « seuil de tolérance » à la « mixité sociale ». *Belgeo. Revue belge de géographie, 3*(13).

Belsky, E. S. (1992). Rental vacancy rates : A policy primer. *Housing Policy Debate, 3*(3), p. 793-813.

Benoit, M. (2012). Qu'est-ce que le corporatisme ? Conceptualisation et opérationnalisation du méso-corporatisme. *Social Science Information, 51*(2), p. 217-237.

Berg, L. van den, Klaassen, L. H., Drewett, R., Rossi, A. et Vijverbert, C. H. (1982). *Urban Europe: A study of growth and decline*. Elsevier Science & Technology Books.

Berland-Berthon, A. (2004). *La démolition des immeubles de logements sociaux. L'urbanisme entre scènes et coulisses* (Thèse de doctorat). Université Michel de Montaigne - Bordeaux III.

Bernt, M. (2009). Partnerships for Demolition: The Governance of Urban Renewal in East Germany's Shrinking Cities. *International Journal of Urban and Regional Research, 33*(3), p. 754-769.

Bernt, M. (2016). The Limits of Shrinkage: Conceptual Pitfalls and Alternatives in the Discussion of Urban Population Loss. *International Journal of Urban and Regional Research, 40*(2), p. 441-450.

Bernt, M. (2019). The emergence of "Stadtumbau Ost". *Urban Geography, 40*(2), p. 174-191.

Bernt, M., Colini, L. et Förste, D. (2017). Privatization, Financialization and State Restructuring in Eastern Germany: The case of Am südpark. *International Journal of Urban and Regional Research, 41*(4), p. 555-571.

Bernt, M., Haase, A., Großmann, K., Cocks, M., Couch, C., Cortese, C. et Krzysztofik, R. (2014). How does(n't) Urban Shrinkage get onto the Agenda? Experiences from Leipzig, Liverpool, Genoa and Bytom: Urban shrinkage on European policy agendas. *International Journal of Urban and Regional Research, 38*(5), p. 1749-1766.

Bernt, M. et Rink, D. (2010). 'Not relevant to the system': The crisis in the backyards. *International Journal of Urban and Regional Research, 34*(3), p. 678-685.

Berroir, S., Fol, S., Quéva, C. et Santamaria, F. (2019). Villes moyennes et dévitalisation des centres : les politiques publiques face aux enjeux d'égalité territoriale. *Belgeo*, (3).

Berry, J. M. et Wilcox, C. (2007). *The Interest Group Society*. Pearson Longman.

Beyers, J., Eising, R. et Maloney, W. (2008). Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know? *West European Politics, 31*(6), p. 1103-1128.

Beyers, J., Eising, R. et Maloney, W. A. (2013). *Interest group politics in Europe: lessons from EU studies and comparative politics*. New York : Routledge.

Bezes, P. (2012). État, experts et savoirs néo-managériaux : Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970. *Actes de la recherche en sciences sociales, 193*(3), p. 16-37.

Bigorgne, M. et Le Corre, T. (2021). Une tentative de financiarisation du logement en France. *Métropolitiques*.

Bilger, T., Machado, E., Oiry, M. et Paumelle, A. (2018). *Le grand Hameau : un projet d'extension urbaine à l'épreuve du paradigme de la ville compacte et de la décroissance démographique.* [Atelier d'étudiants M2]. ENS - EHESS.

Birch, E. (2010). *Anchor Institutions and their Role in Metropolitan Change* [Rapport préliminaire]. Penn Institute of urban research.

Birch, E. L. (2009). Downtown in the “new American city”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, *626*(1), p. 134-153.

Blau, P. M. (2017). *Exchange and Power in Social Life* (1re éd.). Routledge.

Bondue, J.-P. (1986). Vacance de logement et différenciations sociales : l’exemple de Grande-Synthe dans l’agglomération dunkerquoise. *Espace Populations Sociétés*, *4*(1), p. 73-83.

Bonnet, L. (2016). *Métamorphoses du logement social. Habitat et citoyenneté. http://journals.openedition.org/lectures*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

Bonneval, L. et Pollard, J. (2017). Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, collectivités locales : des acteurs aux frontières des marchés du logement. Introduction. *Métropoles*, (20).

Bonneville, M. (1985). Politiques et pratiques d’intervention publique dans les vieux quartiers de Grenoble, Lyon et Saint-Étienne. *Géocarrefour*, *60*(3), p. 259-293.

Bontje, M. (2004). Facing the challenge of shrinking cities in East Germany: The case of Leipzig. *GeoJournal*, *61*(1), p. 13-21.

Bontje, M. et Musterd, S. (2012). Understanding Shrinkage in European Regions. *Built Environment (1978-)*, *38*(2), p. 152-161.

Boquet, A., Helary, J.-L., Sauveplaine, P. et Weber, A. (2016). *Évaluation de la politique publique de mobilisation des logements et des bureaux vacants*. Inspection générale des finances, Conseil général de l’environnement et du développement durable.

Bouba-Olga, O. et Grossetti, M. (2015). La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ? *Revue de l’OFCE*, *143*(7), p. 117-144.

Boulay, G. (2011). *Le prix de la ville : Le marché immobilier à usage résidentiel dans l’aire urbaine de Marseille-Aix-en-Provence (1990-2010)* (Thèse de doctorat). Aix-Marseille 1.

Bourdieu, P. et Christin, R. (1990). La construction du marché [Le champ administratif et la production de la « politique du logement »]. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, *81*(1), p. 65-85.

Bourgeois, C. (1998). *L’attribution des logements sociaux - Politiques publiques et jeux des acteurs locaux*. Paris : L’Harmattan.

Bourgeois, M. (2017). *Tris et sélections des populations dans le logement social : une ethnographie comparée de trois villes françaises* (Thèse de doctorat). Institut d’études politiques de Paris.

Bouteille, A. et Villemade, B. (2019). Prix de l’immobilier résidentiel en France métropolitaine. *Foncier en débat*.

Boyer, R. et Saillard, Y. (2002). Glossaire. Dans *Théorie de la régulation, l’état des savoirs* (p. 557-572). Paris : La Découverte.

Bramley, G. et Pawson, H. (2001). Low Demand for Housing : Incidence, Causes an dUK National Policy Implications. *Urban Studies*, *39*(3), p. 393-442.

Brenner, N. (2002). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. *New State Spaces*. Oxford : Oxford University Press.

Bretagnolle, A. (2003). Vitesse et processus de sélection hiérarchique dans le système des villes françaises. Dans D. Pumain et M.-F. Mattei, *Données urbaines* (vol. 4, p. 309-323).

Brouant, J.-P. (2013a). Communes : surveillez votre tension. *AJDI*.

Brouant, J.-P. (2013b). *L’adaptation territoriale des règles dans le domaine du logement - l’exemple de la région Rhône-Alpes*. Rapport pour l’AURA.

Buhnik, S. (2018). *Comprendre et comparer la dévitalisation des commerces et services dans les villes moyennes. Une revue de la littérature internationale*. Caisse des Dépôts et Consignations - Commissariat Général à l’Egalité des Territoires.

Butler, R. et Noisette, P. (1983). *Le logement social en France (1815-1981)*. Paris : La Découverte.

Carrez, J.-F. (1987). Resserrement urbain. *Urbanisme*, (220), p. 50-54.

Carroué, L. (2001). Moulinex : un monopole territorial taylorien face à la mondialisation. *Hommes et Terres du Nord, 1*(1), p. 23-29.

Casanova, L., Boulay, G., Gérard, Y. et Yahi, L. (2017). Deux bases de données, aucune référence de prix. *Revue d'Économie Régionale Urbaine, Octobre* (4), p. 711-732.

Cauchi-Duval, N. (2021). Les mutations du processus de décroissance urbaine en France. Dans *Déclin urbain* (p. 163-188). Vulaines-sur-Seine : Éditions du Croquant.

Cauchi-Duval, N., Béal, V. et Rousseau, M. (2016). La décroissance urbaine en France : des villes sans politique. *Espace populations sociétés*, (2015/3-2016/1).

Cauchi-Duval, N., Cornuau, F. et Rudolph, M. (2017). La décroissance urbaine en France : les effets cumulatifs du déclin. Dans *Métropolitiques*.

Cauchi-Duval, N. et Rudolph, M. (2018, 19 janvier). *La décroissance urbaine en France, une approche quantitative*. Communication présentée au Colloque Politiques alternatives de développement dans les villes en décroissance, Paris.

Cefaï, D. (1996). La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques. *Réseaux, 14*(75), p. 43-66.

CGET. (2019). *Dotation globale de fonctionnement des communes*.

Chappert, A. et Friggit, J. (2014). *Rapport sur l'organisation du service statistique dans le domaine du logement*. Insee - CGEDD.

Charles, S. (2020). *L'élu, le citoyen et le praticien : chroniques urbaines : l'expérience du projet urbain participatif dans les petites villes* (Thèse de doctorat). Conservatoire national des arts et métiers HESAM.

Charmes, É. (2014). Une France contre l'autre ? *La Vie des idées*.

Cheshire, P. et Hay, D. (1989). *Urban Problems in Western Europe: An economic analysis*. Routledge.

Chodorge, M. (2013). Trois études sur les revenus et le patrimoine des ménages. *Habitat et Sociétés*, (70), p. 5-11.

Chouraqui, J. (2020). Les réformes et l'État et la transformation des services publics : des tendances internationales au local, quels effets pour les territoires ? *Annales de géographie, N° 732*(2), p. 5-30.

Citron, P. et Maulat, J. (2014). « Contre les acteurs, tout contre ». Négocier son terrain en observation et tirer parti de l'impératif de valorisation. Communication présentée au Working Paper, Atelier « La ville par ses acteurs » des doctorants du Réseau thématique « Sociologie de l'urbain et des territoires », Biennale de sociologie urbaine, Lille, mardi 16 décembre 2014.

Clochey, L. (2017). *Politiques alternatives top down en territoire industrie l: quelle portée pour les jardins populaires? Cas de Grande-Synthe (59)* (Mémoire de Master 2). Paul Valéry - Montpellier.

Cocks, M. et Couch, C. (2012). The Governance of a Shrinking City: Housing Renewal in the Liverpool Conurbation, UK. *International Planning Studies, 17*(3), p. 277-301.

Coing, H. et Topalov, C. (1995). Crise, urgence et mémoire : où sont les vraies ruptures. Dans *Le logement en question* (p. 325). La Tour-d'Aigue : Éditions de l'Aube.

Coloos, B. (2019). *La Convention d'utilité sociale : outil efficace ou labyrinthe administratif ?* Politiques du logement.

Coquard, B. (2019). *Ceux qui restent. Faire sa vie dans les campagnes en déclin*. Paris : La Découverte.

Cordier, M. (2011). *De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat : l'apprentissage de l'action collective négociée* (Thèse de doctorat). Université Paris-Est.

Couch, C. et Cocks, M. (2013). Housing Vacancy and the Shrinking City: Trends and Policies in the UK and the City of Liverpool. *Housing Studies*, *28*(3), p. 499-519.

Cour des comptes. (2012). *Rapport public annuel - tome 1*.

Courty, G. (2006). *Les groupes d'intérêt*. Paris : La Découverte.

Crague, G. (2019). Maintenir l'industrie dans une ville moyenne. L'opération CIRIAM/Normand'Innov à Flers. Dans N. Arab, Y. Miot et G. Crague, *Faire la ville avec l'industrie : métropoles et villes moyennes: 4 retours d'expériences* (p. 59-88). Paris : Presses des Ponts.

Craipeau, S. et Metzger, J.-L. (2007). Pour une sociologie critique de la gestion. *Recherches sociologiques et anthropologiques*, *38*(38-1), p. 145-162.

Creusat, J. (2003). *La Lorraine face à son avenir*. Insee.

Dallier, P. (2018). *Aides à la pierre : du retrait de l'État à la décentralisation ? - Sénat*.

Danel, B., Avide, E., Demoulin, J. et Florentin, D. (2009). *La diversification de l'habitat en territoire de rénovation urbaine* (Atelier de master 2). Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

DARES. (2019). *Quels sont les salariés concernés par le télétravail ?* p. 11.

Davezies, L. (2008). *La République et ses territoires* (La République des idées). Paris : Seuil.

Davezies, L. (2012). *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale*. Paris : Seuil.

Debliquy, A., Defrenne, J., Dhau-Decuypere, Y. et Gabillard, G. (1994). Les marchés du logement dans le pays minier. *Hommes et Terres du Nord*, *1*(1), p. 19-27.

Deitrick, S. et Briem, C. (2007). The impact of nonprofits, large landowners on public finance in a fiscally distressed municipality: A case study of Pittsburgh, Pennsylvania. *Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy*.

de Ladoucette, P. (2004). Charbonnages de France et la société française, histoire d'une grande mutation industrielle. *Annales des mines*, p. 7-17.

Delarue, F., Lecomte, A. et Vergriete, P. (2013). *Évaluation de la territorialisation des politiques du logement*. Ministère de l'égalité et des territoires.

de Lavergne, C. (2007). La posture du praticien-chercheur. *Recherches qualitatives*, *3*, p. 28-43.

de Legge, D. (2011). *La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires* [Rapport d'information pour le Sénat] (666).

Delpech, C. et Navarre, F. (2020). Quels moyens financiers pour le bloc communal ? *L'Économie politique*, *85*(1), p. 8-22.

Demoulin, J. (2014). *La participation des locataires : un instrument de gestion dans les organismes HLM* (Thèse de doctorat). Paris 10.

Demoulin, J. et Tribout, S. (2014). Construire des espaces de réflexivité pour analyser et transformer les pratiques professionnelles : un travail de légitimation. *Interrogations ?*

Desage, F. (1999). *La bataille des corons* (Mémoire de DEA).

Desage, F. (2012). La ségrégation par omission ? *Géographie, économie, société, Vol. 14*(2), p. 197-226.

Desage, F., Morel Journel, C. et Sala Pala, V. (2014). *Le peuplement comme politiques*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

Desjardins, X. (2008). Le logement social au temps du néolibéralisme. *Métropoles*, (4).

Desjardins, X. (2013). *Politiques du logement et territoires*. PUCA.

Devinant, C. (1987). *Alençon* (Ouest-France).

Doering, H. (2014). Competing visions of community: empowerment and abandonment in the governance of coalfield regeneration. *International Journal of Urban and Regional Research*, *38*(3), p. 1003-1018.

Donald, B., Glasmeier, A., Gray, M. et Lobao, L. (2014). Austerity in the city: economic crisis and urban service decline? *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, *7*(1), p. 3-15.

Donzelot, J. (2008). Le social de compétition. *Esprit*, (11), p. 51-77.

Döringer, S., Uchiyama, Y., Penker, M. et Kohsaka, R. (2019). A meta-analysis of shrinking cities in Europe and Japan. Towards an integrative research agenda. *European Planning Studies*, *9*(28), p. 1693-1712.

Dormois, R. (2015). *Les politiques urbaines. Histoire et enjeux contemporains*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

Dormois, R. et Fol, S. (2017). La décroissance urbaine en France : une mise à l'agenda difficile. *Métropolitiques*.

Dormois, R., Fol, S. et Mondain, M. (2021). L'impossible mise à l'agenda du problème des villes en décroissance en France ? Dans *Déclin urbain* (p. 37-66). Vulaines-sur-Seine : Éditions du Croquant.

Dormois, R., Morel Journel, C. et Sala Pala, V. (2016, 17 novembre). *Les stratégies urbaines dans les marchés résidentiels détendus : le cas de Saint-Étienne* [Communication à la 4ème journée Quoi de neuf, chercheurs du réseau des acteurs de l'habitat]. Paris, France.

Driant, J.-C. (1997). Enjeux et contraintes des approches des marchés locaux du logement par la mobilité résidentielle. Dans *Comprendre les marchés du logement* (p. 234). Paris : L'Harmattan.

Driant, J.-C. (2002a). Banalisation ou spécialisation. Vers l'éclatement du système HLM ? *Études foncières*, (100), p. 16-18.

Driant, J.-C. (2002b). Le logement social. Dans M. Segaud, J. Brun et J.-C. Driant, *Dictionnaire du logement et de l'habitat*. Paris : Armand Colin.

Driant, J.-C. (2011). Les mutations en sourdine du financement du logement social. *Regards croisés sur l'économie*, *9*(1), p. 187-197.

Driant, J.-C. (2012). *Défaire les grands ensembles. À quoi sert la rénovation urbaine ?* (p. 13-24). Paris : Presses Universitaires de France.

Driant, J.-C. (2013). Crise du logement ? Quelles crises ? *Savoir/Agir*, *24*(2), p. 19-25.

Driant, J.-C. (2014). Enjeux et débats des politiques du logement en France. *Revue d'économie financière*, *115*(3), p. 189-208.

Driant, J.-C. (2015a). *Les politiques du logement en France - 2e édition*. Paris : La Documentation française.

Driant, J.-C. (2015b). Logement social. Dans *Dictionnaire des politiques du logement*.

Driant, J.-C. (2019). Il faut encore parler de crise du logement ! Dans *Manuel indocile de sciences sociales* (p. 927-935). Paris : La Découverte.

Driant, J.-C. et Madec, P. (2018). *Les crises du logement*. Paris : Presses Universitaires de France.

Driant, J.-C., Navarre, F. et Pistre, P. (2016). *Étude de l'offre locative du secteur des organismes d'HLM et SEM au regard de la demande de logement social en France métropolitaine*. Ancols.

Driant, J.-C. et Rieg, C. (2004). *Les conditions de logement des ménages pauvres, une approche statistique* [Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale].

Dubeaux, S. (2017). *Les utilisations intermédiaires des espaces vacants dans les villes en décroissance. Transferts et transférabilité entre l'Allemagne et la France* (Thèse de doctorat). Paris Sorbonne Université.

Ducom, E. et Yokohari, M. (2006). L'involution démographique et urbaine dans l'ère tokyoïte. Le déclin de la ville nouvelle de Tama. *Les Annales de la recherche urbaine*, *100*(1), p. 23-27.

Dupuy, G. (2010). *Le maire, l'accession sociale et le promoteur*. ANIL.

Dür, A. et Bièvre, D. D. (2007). The Question of Interest Group Influence. *Journal of Public Policy*, *27*(1), p. 1-12.

Effosse, S. (2003). *L'invention du logement aidé en France. L'immobilier au temps des Trente Glorieuses*. Institut de la gestion publique et du développement économique.

Emelianoff, C. (2000). L'écologie urbaine entre science et urbanisme. *Quaderni*, *43*(1), p. 85-99.

Emelianoff, C. (2006). Quelles convergences entre la problématique de renouvellement urbain et celle de la ville durable ? Dans *Quatre ans de recherche urbaine 2001-2004* (vol. 2). Tours : Presses universitaires François Rabelais.

Emont, G., Dumont, S. et Davezies, L. (2015). *Marché du logement : l'empreinte des territoires*. Paris : Economica.

Epstein, R. (2013). *La Rénovation urbaine*. Paris : Presses de Sciences Po.

Epstein, R. et Kirszbaum, T. (2016). Territoires perdus versus territoires oubliés : les deux discours de la fracture. *Urbanisme*, (399), p. 57-59.

Felstiner, W., Abel, R. L. et Sarat, A. (1991). L'émergence et la transformation des litiges : réaliser, reprocher, réclamer. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, *4*(16), p. 41-54.

Férérol, M.-È. (2014). Les petites villes des espaces interstitiels et l'industrie : un couple indissociable ? L'exemple du sud Massif Central. *Territoire en mouvement*, (23-24), p. 15-27.

Fijalkow, Y. (2017). Lucie Bonnet, Métamorphoses du logement social. Habitat et Citoyenneté. *Lectures*.

Fijalkow, Y. et Lévy, J.-P. (2014). Logement social. Dans A. Bihr et R. Pfefferkorn, *Dictionnaire des inégalités sociales* (p. 230-232). Paris : Armand Colin.

Florentin, D. (2009a). *Le déclin au quotidien. Stratégies immobilières et pratiques sociales face au déclin à Leipzig.* (Mémoire de Master 2 Professionnel). Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Florentin, D. (2009b). *Leipzig ou la ville perforée, une « shrinking city » modèle ?* (Mémoire de Master 1). Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

Florentin, D. (2011). Les Plattenbauten et le déclin. « Effet Plattenbau », politiques urbaines et représentations sociales dans les quartiers de grands ensembles à Leipzig. *Géocarrefour*, *86*(2), p. 113-126.

Florentin, D. (2015). *Shrinking networks ? Les nouveaux modèles économiques et territoriaux des firmes d'infrastructure face à la diminution de la consommation* (Thèse de doctorat). Paris Est.

Florentin, D., Fol, S. et Roth, H. (2009). La « Stadtschrumpfung » ou « rétrécissement urbain » en Allemagne : un champ de recherche émergent. *Cybergeo*.

Florida, R. (2003). Cities and the Creative Class. *City & Community*, *2*(1), p. 3-19.

Fol, S. et Cunningham-Sabot, E. (2010). « Déclin urbain » et Shrinking Cities : une évaluation critique des approches de la décroissance urbaine. *Annales de géographie*, *674*(4), p. 359-383.

Fol, S. et Sabot, E. (2003). La revalorisation des espaces industriels : Issy-Les-Moulineaux en Île-de-France et North Lanarkshire en Écosse. *Les Annales de la recherche urbaine*, *93*(1), p. 22-32.

Fourcaut, A. et Voldman, D. (2013). Penser les crises du logement en Europe au XXe siècle. *Le Mouvement Social*, *245*(4), p. 3-15.

François, P. (2008). *Sociologie des marchés*. Paris : Armand Colin.

Frémont, A., Ambrois, M. et Chesnais, M. (1964). Argentan. Une petite ville de Basse-Normandie ranimée par la décentralisation industrielle. *Norois*, *44*(1), p. 419-437.

Frétigny, R. (2015). *Financer la cité : la Caisse des dépôts et l'économie politique du développement urbain* (Thèse de doctorat). Lyon 2.

Friedrichs, J. (1993). A Theory of Urban Decline: Economy, Demography and Political Elites. *Urban Studies*, *30*(6), p. 907-917.

Gabriel, S. A. et Nothaft, F. E. (2001). Rental Housing Markets, the Incidence and Duration of Vacancy, and the Natural Vacancy Rate. *Journal of Urban Economics*, *49*(1), p. 121-149.

Gadrey, J. (2012). *Adieu à la croissance - Bien vivre dans un monde solidaire : Bien vivre dans un monde solidaire*. Paris : Les petits matins.

Gaffikin, F. et Perry, D. C. (2012). The Contemporary Urban Condition: Understanding the Globalizing City as Informal, Contested, and Anchored. *Urban Affairs Review*, *48*(5), p. 701-730.

Garraud, P. (1990). Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda. *L'Année sociologique (1940/1948-)*, *40*, p. 17-41.

Garraud, P. (2019). Agenda/émergence. Dans *Dictionnaire des politiques publiques* (vol. 5e éd., p. 848). Presses de Sciences Po.

Gasperin, A. de. (2011). La restructuration des grands ensembles dans les villes des nouveaux Länder : une double lecture de la transformation de quartiers fortement touchés par le déclin démographique. *Géocarrefour*, *86*(2), p. 103-112.

Gerloff, A. (2004). Besonderheiten im Wanderungsverhalten von Frauen und Männern in Sachsen-Anhalt. Dans *Abwanderung und Migration in Mecklenburg und Vorpommern* (p. 217-230). Wiesbaden : Springer.

Ghékière, L. (2007). *Le développement du logement social dans l'Union européenne : quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*. La Défense, France : Dexia Ed.

Ghekière, L. (2008). Le développement du logement social dans l'Union européenne. *Recherches et Prévisions*, *94*(1), p. 21-34.

Gilbert, P. (2011). « Ghetto », « relégation », « effets de quartier ». Critique d'une représentation des cités. *Métropolitiques*.

Gilbert, P. (2014). *Les classes populaires à l'épreuve de la rénovation urbaine : transformations spatiales et changement social dans une cité HLM* (Thèse de doctorat). Lyon 2.

Gimat, M. (2017). *Produire le logement social - Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des HLM (2004-2014)* (Thèse de doctorat). Paris 1.

Gimat, M. et Gloor, M. (2016). La vente de logements sociaux à des particuliers. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, (3), p. 527-556.

Gimat, M. et Halbert, L. (2018). Le logement social contraint à la rentabilité - Métropolitiques. *Métropolitiques*.

Gimat, M., Marot, B. et Le Bon - Vuylsteke, M. (2020). *État des connaissances sur la vente de logements sociaux en Europe (Allemagne, France, Pays-Bas et Royaume-Uni)* [Rapport de recherche]. Union Sociale pour l'Habitat, Institut CDC pour la recherche.

Gimat, M. et Mondain, M. (2018). Concentrer la production de logements HLM dans les zones "tendues". Implicites, opérationnalisation et réinterprétations d'un objectif politique. Dans *CIST2018 - Représenter les territoires / Representing territories*. Rouen, France : CIST.

Gimat, M. et Pollard, J. (2016). Un tournant discret : la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers. *Géographie, économie, société*, *18*(2), p. 257-282.

Girardin, A. (2019). Le quartier de Plagwitz à Leipzig : vingt ans de revalorisation entre gestion de la décroissance urbaine et politiques entrepreneuriales d'attractivité. *Géographie, économie, société*, *21*(1), p. 23-44.

Girardin, A. (2020). *(Re)produire la ville à l'heure néolibérale : à la recherche de la valeur urbaine : comparaison croisée de quatre anciens quartiers industriels Français (Caen, Le Havre) et Allemands (Leipzig, Dresde)* (Thèse de doctorat). *http://www.theses.fr*. Université de Normandie.

Glaeser, E. L. et Gyourko, J. (2005). Urban Decline and Durable Housing. *Journal of Political Economy*, *113*(2), p. 345-375.

Glock, B. et Haussermann, H. (2004). New trends in urban development and public policy in eastern Germany: dealing with the vacant housing problem at the local level. *International Journal of Urban and Regional Research*, *28*(4), p. 919-929.

Göb, R. (1977). Die schrumpfende Stadt. *Archiv für Kommunalwissenschaften*, (16), p. 149-177.

Goddard, J., Coombes, M., Kempton, L. et Vallance, P. (2014). Universities as anchor institutions in cities in a turbulent funding environment: vulnerable institutions and vulnerable places in England. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, *7*(2), p. 307-325.

Gourdon, P., Bretagnolle, A., Guérois, M. et Pavard, A. (2019). Des petites villes davantage touchées par la décroissance ? Comparaison des trajectoires démographiques à l'échelle européenne (1961-2011). *Belgeo. Revue belge de géographie*, (3).

Greenberg, M. R., Popper, F. J. et West, B. M. (1990). The TOADS: A New American Urban Epidemic. *Urban Affairs Quarterly*, *25*(3), p. 435-454.

Grossman, E. et Saurugger, S. (2012). *Les groupes d'intérêt* (2d.). Paris : Armand Colin.

Großmann, K., Bontje, M., Haase, A. et Mykhnenko, V. (2013). Shrinking cities: Notes for the further research agenda. *Cities*, *35*, p. 221-225.

Guay, J.-H. (2014). *Statistiques en sciences humaines avec R*. Bruxelles : de Boeck supérieur.

Guéranger, D. (2008). L'intercommunalité en question. *Problèmes Politiques et Sociaux*, (951-952), p. 5-9.

Guilluy, C. (2013). *Fractures françaises*. Paris : Flammarion.

Guilluy, C. (2014). *La France périphérique : comment on a sacrifié les classes populaires*. Paris : Flammarion.

Guy, S. et Henneberry, J. (2000). Understanding Urban Development Processes: Integrating the Economic and the Social in Property Research. *Urban Studies*, *37*(13), p. 2399-2416.

Haase, A., Bernt, M., Großmann, K., Mykhnenko, V. et Rink, D. (2016). Varieties of shrinkage in European cities. *European Urban and Regional Studies*, *23*(1), p. 86-102.

Haase, A., Rink, D., Grossmann, K., Bernt, M. et Mykhnenko, V. (2014). Conceptualizing Urban Shrinkage. *Environment and Planning A: Economy and Space*, *46*(7), p. 1519-1534.

Haberman, S. J. (1973). The Analysis of Residuals in Cross-Classified Tables. *Biometrics*, *29*(1), p. 205-220.

Hacker, J. S. et Pierson, P. (2002). Business power and social policy: Employers and the formation of the American welfare state. *Politics & Society*, *30*(2), p. 277-325.

Halbert, L., Bouché, P. et Decoster, E. (2016). *Les mutations du financement de la production du logement locatif social en France métropolitaine (2004-2013) : dynamiques, facteurs et différenciations spatiales* [Rapport de recherche pour la CDC].

Halleux, J.-M. et Lambotte, J.-M. (2004). Friches d'habitat et désurbanisation en Wallonie. *Géocarrefour*, *79*(2), p. 153-161.

Halpern, C. et Jacquot, S. (2015). Aux frontières de l'action publique : L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation. Dans *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* (p. 57-84). Paris : Presses de Sciences Po.

Halpern, C., Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2019). Instrument. Dans *Dictionnaire des politiques publiques* (p. 321-330). Paris : Presses de Sciences Po.

Halpern, C. et Pollard, J. (2013). Traverse : Ville et marché. *EspacesTemps.net*.

Han, H.-S. (2014). The Impact of Abandoned Properties on Nearby Property Values. *Housing Policy Debate*, *24*(2), p. 311-334.

Harding, A. (1991). The Rise of Urban Growth Coalitions, UK-Style? *Environment and Planning C: Government and Policy*, *9*(3), p. 295-317.

Harloe, M. (dir.). (1995). *The People's Home?* Oxford, UK : Blackwell Publishers Ltd.

Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, *71*(1), p. 3-17.

Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique : l'action publique*. Paris : Armand Colin.

Hassenteufel, P. (2010). Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics. *Informations sociales*, *157*(1), p. 50-58.

Hassenteufel, P. et Rasmussen, J. (2000). Le (s) territoire (s) entre le politique et les politiques. Les apports de la science politique. Dans D. Pagès et N. Pélissier, *Territoires sous influence* (p. 74). Paris : L'Harmattan.

Hilgartner, S. et Bosk, C. L. (1988). The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model. *American Journal of Sociology*, *94*(1), p. 53-78.

Hoekstra, M. S., Hochstenbach, C., Bontje, M. A. et Musterd, S. (2020). Shrinkage and housing inequality: Policy responses to population decline and class change. *Journal of Urban Affairs*, *42*(3), p. 333-350.

Hollander, J. B. et Hartt, M. (2019). Vacancy and property values in shrinking downtowns: a comparative study of three New England cities. *Town Planning Review*, *90*(3), p. 247-273.

Hollander, J. B., Hartt, M. D., Wiley, A. et Vavra, S. (2018). Vacancy in shrinking downtowns: a comparative study of Québec, Ontario, and New England. *Journal of Housing and the Built Environment*, *33*(4), p. 591-613.

Hollander, J. B., Pallagst, K. M., Schwarz, T. et Popper, F. J. (2009). Planning shrinking cities. *Progress in planning*, *72*(4), p. 223-232.

Hoorens, D. (2014). Le financement du logement social : forces et éléments de fragilité du modèle économique français. *Revue d'économie financière*, *115*(3), p. 229-247.

Houard, N. (2009). *Droit au logement et mixité, les contradictions du logement social*. Paris : L'Harmattan.

Houard, N. (2011). *Le logement social pour qui ? Perspectives européennes* [Rapport pour France Stratégie].

Hoyt, H. (1939). *The Structure and Growth of Residential Neighborhoods in American Cities*. U.S. Government Printing Office.

Jacobs, J. (1992). *The death and life of great american cities* (Vintage Books Edition). New York : Random House.

Jacquot, A. (2011). Doit-on et peut-on produire davantage de logements ? *Regards croisés sur l'économie, n° 9*(1), p. 150-158.

Jaillet, M.-C. (2011). La mixité dans les politiques françaises du logement : une question « sensible ». Dans *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États* (p. 343-360). Paris : La Documentation française.

Jaillet-Roman, M.-C. (2005). La mixité sociale : une chimère ? Son impact dans les politiques urbaines. *Informations sociales, 123*(3), p. 98-105.

Jalabert, A. (2019). *La démolition de logements sociaux en territoires détendus* (Mémoire de Master 2 Professionnel). Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

Jevakhoff, A. et Leblanc-Laugier, M. (2021). *Développement de l'offre de logement locatif intermédiaire par les investisseurs institutionnels*. Inspection générale des finances, Conseil général de l'environnement et du développement durable.

Jones, M. R. (1997). Spatial Selectivity of the State? The Regulationist Enigma and Local Struggles over Economic Governance. *Environment and Planning A: Economy and Space, 29*(5), p. 831-864.

Jones, M. et Ward, K. (1998). Grabbing Grants? The role of coalitions in urban economic development. *Local Economy: The Journal of the Local Economy Policy Unit, 13*(1), p. 28-38.

Jordan, A. G. et Richardson, J. J. (1987). *Government and pressure groups in Britain*. Oxford : Oxford University Press.

Jourdheuil, A.-L. (2017). Le logement social produit par les promoteurs immobiliers privés. L'émergence d'une coopération déséquilibrée entre bailleurs sociaux et promoteurs. *Métropoles*, (20).

Jourdheuil, A.-L. (à paraître). Jamais sans ma Véfa ? Le développement inégal de la Véfa-HLM en Île-de-France. Dans *Logement et habitat, ouvrage consécutif aux journées Jeunes Chercheurs du REHAL 2018*. Toulouse.

Jousseaume, V. (1998). *L'ombre d'une métropole Les bourgs-centres de Loire-Atlantique*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

Kamoun, P. (2005). Financement du logement social et évolutions de ses missions. *Informations sociales, 123*(3), p. 20-33.

Keenan, P., Lowe, S. et Spencer, S. (1999). Housing Abandonment in Inner Cities-The Politics of Low Demand for Housing. *Housing Studies, 14*(5), p. 703-716.

Kingdon, J. W. et Stano, E. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston : Little, Brown.

Korpi, W. (1985). Power Resources Approach vs. Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanations in the Study of Power. *Sociological Theory, 3*(2), p. 31-45.

Krugman, P. R. (1991). *Geography and Trade*. Cambridge : MIT Press.

Kühn, M. et Bernt, M. (2013). Peripheralization and Power – Theoretical Debates. Dans A. Fischer-Tahir et M. Naumann (dir.), *Peripheralization* (p. 302-317). Wiesbaden : Springer Fachmedien Wiesbaden.

Kühn, M. et Weck, S. (2013). Peripherisierung – ein Erklärungsansatz zur Entstehung von Peripherien. Dans M. Bernt et H. Liebmann (dir.), *Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit?* (p. 24-46). Wiesbaden : Springer Fachmedien Wiesbaden.

Laborie, J.-P. (1995). Les petites villes et la métropolisation. Dans *Bourgs et petites villes* (p. 21-50). Toulouse : Presses de l'Université du Mirail.

Laborie, J.-P. et Taulelle, F. (1997). La prise en compte de la crise industrielle des territoires par les zonages : pôles de conversion et zones des fonds structurels (objectif 2) en Midi-Pyrenees / Territories in crisis and zoning policies : conversion poles and structural fund zones (objective 2) in the region of Midi-Pyrenees. *Revue de géographie de Lyon*, *72*(3), p. 203-211.

Lacaze, J.-P. (1985). *Les grandes friches industrielles*. DATAR.

Lahmini, N. (2004). La démolition du logement social. L'expérience de Grande-Synthe. *Les Annales de la recherche urbaine*, *97*(1), p. 43-50.

Lahmini, N., Gibout, C. et Hellequin, A.-P. (2008). *La démolition à travers ses justifications : l'analyse du cas de Grande-Synthe* (1006). PUCA.

Lang, T. (2012). Shrinkage, Metropolization and Peripheralization in East Germany. *European Planning Studies*, *20*(10), p. 1747-1754.

Lang, T. (2013). Conceptualizing Urban Shrinkage in East Germany: Understanding Regional Peripheralization in the Light of Discursive Forms of Region Building. Dans A. Fischer-Tahir et M. Naumann (dir.), *Peripheralization: The Making of Spatial Dependencies and Social Injustice* (p. 224-238). Wiesbaden : Springer Fachmedien.

Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris : Armand Colin.

Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2012). *Sociologie de l'action publique* (2e édition). Paris : Armand Colin.

Latouche, S. (2019). *La décroissance*. Paris : Presses Universitaires de France.

Laurens, S. (2007). « Pourquoi » et « comment » poser les questions qui fâchent ? *Génèses*, *n° 69*(4), p. 112-127.

Le Bon - Vuylsteke, M. (2019). *Les recompositions des politiques de peuplement et d'attribution de logements sociaux en contexte de déclin* (Mémoire de Master 2). Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, *45*(1), p. 57-95.

Le Galès, P. (2011). *Le Retour des villes européennes*. Paris : Presses de Sciences Po.

Leather, P. et Nevin, B. (2013). The Housing Market Renewal Programme: Origins, Outcomes and the Effectiveness of Public Policy Interventions in a Volatile Market. *Urban Studies*, *50*(5), p. 856-875.

Leblanc-Laugier, M. et Tardivon, P. (2014). *Mission d'évaluation de la politique de vente de logements sociaux à leurs occupants et à d'autres personnes physiques.* (009083-01). CGEDD.

Lee, P. et Nevin, B. (2003). Changing demand for housing: restructuring markets and the public policy framework. *Housing Studies*, *18*(1), p. 65-86.

Lefebvre, B., Mouillart, M. et Occhipinti, S. (1992). *Politique du logement, cinquante ans pour un échec*. Paris : L'Harmattan.

Lelévrier, C. (2010). La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? *Espaces et sociétés, n° 140-141*(1), p. 59-74.

Leo, C. et Anderson, K. (2006). Being Realistic about Urban Growth. *Journal of Urban Affairs, 28*(2), p. 169-189.

Lévêque, L. (1988). *Mobilité résidentielle et logement social au Havre* (Thèse de doctorat). Université de Rouen.

Lévy, J.-P. et Fijalkow, Y. (2010). *Chapitre 4 / Les politiques du logement*. Paris : Presses de Sciences Po.

Lévy-Vroelant, C. et Allen, J. (2016). *Le logement social en Europe au début du XXIe siècle : La révision générale*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.

Lévy-Vroelant, C., Schaefer, J.-P. et Tutin, C. (2014). Social housing in France. Dans *Social Housing in Europe* (p. 123-142). New York : Wiley Blackwell.

Lévy-Vroelant, C. et Tutin, C. (2010). France : un modèle généraliste en question. Dans *Le logement social en Europe au début du XXIème siècle* (p. 123-148). Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

Lledo, N. (2019). *Revitalisation des centres-villes des villes moyennes anciennement industrielles. Étude du cas alençonnais* [Mémoire de Master 1]. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

MacLeod, G. (2002). From urban entrepreneurialism to a “revanchist city”? On the spatial injustices of Glasgow’s renaissance. *Antipode, 34*(3), p. 602-624.

Magnan, M. (2016). *La production et la gestion de l’espace portuaire à vocation industrielle et logistique. Les grands ports maritimes français : gestionnaires d’espaces infrastructurels* (Thèse de doctorat). Paris 1.

Magnan, M. (2020). Croissance, compétitivité et productivité dans les espaces urbains. Dans *Urbanisme et Aménagement - Théories et débats* (p. 34-37). Paris : Armand Colin.

Mainet, H. (2011). Les petites villes françaises en quête d’identité. Ambiguïté du positionnement ou image tactiquement combinée ? *Mots. Les langages du politique*, (97).

Malézieux, J. (1980). Crise et restructuration de la sidérurgie française [Le groupe Usinor]: Le groupe Usinor. *L’Espace géographique, 9*(3), p. 183-196.

Mallach, A. et Brachman, L. (2013). *Regenerating America’s Legacy Cities*. Lincoln institute of land policy.

Manville, M. et Kuhlmann, D. (2018). The Social and Fiscal Consequences of Urban Decline: Evidence from Large American Cities, 1980–2010. *Urban Affairs Review, 54*(3), p. 451-489.

Martinez-Fernandez, C., Audirac, I., Fol, S. et Cunningham-Sabot, E. (2012a). Shrinking Cities : Urban Challenges of Globalization. *International Journal of Urban and Regional Research, 36*(2), p. 213-225.

Martinez-Fernandez, C., Wu, C., Schatz, L. K., Taira, N. et Vargas-Hernández, J. G. (2012b). The shrinking mining city: Urban dynamics and contested territory. *International Journal of Urban and Regional Research, 36*(2), p. 245-260.

Maury, Y. (2001). *Les HLM. L’État-Providence vu d’en bas*. Paris : L’Harmattan.

Mengin, C. (1999). La solution des grands ensembles. *Vingtième Siècle. Revue d’histoire, 64*(1), p. 105-111.

Meyfroidt, A. (2011). Les services du quotidien comme solution au rétrécissement urbain : le cas de Marzahn-Hellersdorf. *Géocarrefour, 86*(2), p. 127-137.

Michel, H. (2010). Mouvements sociaux, groupes d’intérêts et politiques publiques. *Politiques publiques. 2, Changer la société*, p. 191-212.

Ministère de l'équipement et du logement. (1988). *Logements : démolitions, pour faire quoi ?*

Miot, Y. (2012). *Face à la décroissance urbaine, l'attractivité résidentielle ? Le cas des villes de tradition industrielle de Mulhouse, Roubaix et Saint-Étienne* (Thèse de doctorat). *http://www.theses.fr*. Université de Lille 1.

Miot, Y. (2016). Le rôle du facteur démographique dans les processus de décroissance urbaine : Le cas de trois villes de tradition industrielle françaises. *Espace populations sociétés*, (2015/3-2016/1).

Miot, Y. (2021). *Peuplement et attribution du parc social. Approche statistique*. Rapport de recherche.

Miot, Y., Mondain, M. et Gimat, M. (2019, 10 octobre). *Politiques de production du logement social dans les territoires décroissants dans un contexte d'austérité (2008-2015)* [Séminaire Interlabex « Services publics et austérité »].

Miot, Y. et Rousseau, M. (2017). Décroître pour survivre ? Démolitions et transition énergétique à Vitry-le-François. *Métropolitiques*.

Miot, Y., Sala Pala, V. et Morel Journel, C. (2021). La difficile invention de politiques de l'habitat pour les villes en décroissance. Dans *Déclin urbain* (p. 191-222). Vulaines-sur-Seine : Éditions du Croquant.

Molotch, H. (1976). The city as a growth machine: Toward a political economy of place. *American Journal of Sociology*, *82*(2), p. 309-332.

Mons, D. (2003). Métropolisation et territoire. Éclairage conceptuel : les nouvelles utopies urbaines. *Belgeo. Revue belge de géographie*, (4), p. 349-362.

Morel Journel, C. et Sala Pala, V. (2011). Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ? Le cas de Saint-Étienne. *Métropoles*, (10).

Morel Journel, C. et Sala Pala, V. (2013). Agir sur les mobilités résidentielles en situation urbaine incertaine. Réflexions à partir de l'exemple stéphanois. *Regards sociologiques*, (45-46), p. 111-133.

Murie, A., Nevin, B. et Leather, P. (1998). *Changing demand and unpopular housing*. Housing corporation.

Neveu, É. (2015). *Sociologie politique des problèmes publics*. Paris : Armand Colin.

Nora, S. et Eveno, B. (1976). *Rapport sur l'amélioration de l'habitat ancien*. Paris : La Documentation française.

Nussbaum, F. (2019). *La valeur du vide : délaissement résidentiel et acteurs de marché dans la fabrique urbaine* (Thèse de doctorat). Université de Paris.

Orillard, F., Gralepois, M. et Verdelli, L. (2018). La prévention des inondations dans les opérations d'aménagement des interfaces ville-port, un levier de gentrification indirecte ? Le cas du Havre (France). *Carnets de géographes*, (11).

Ormaux, S. (1989). Mutations économiques et spatiales dans un bassin mono-industriel, le Pays de Montbeliard (Economic and spatial changes in the Pays de Montbeliard, France). *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, *66*(4), p. 307-313.

Ormaux, S. (1991). De la banlieue à la ville, le district urbain du pays de Montbéliard. *Villes en parallèle*, (17-18), p. 190-197.

Ormaux, S. et Parrain, R. (1990). Migrations et comportements résidentiels des préretraités de l'industrie automobile (Peugeot S.A. Pays de Montbéliard). *Revue Géographique de l'Est*, *30*(3), p. 197-210.

Painter, J. (1995). Regulation theory, post-Fordism and urban politics. Dans H. Wolman et D. Judge (dir.), *Theories of urban politics* (p. 276-295). London ; Thousand Oaks, Calif : Sage Publications.

Pallagst, K. (2010). Viewpoint: The planning research agenda: Shrinking Cities - a challenge for planning cultures. *The Town Planning Review*, *81*(5), p. i-vi.

Patterson, K. L. et Silverman, R. M. (2013). *Schools and Urban Revitalization: Rethinking Institutions and Community Development*. Routledge.

Paulus, F. et Pumain, D. (2002). Répartition de la croissance dans le système des villes françaises. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, (1), p. 35-48.

Peck, J. (2012). Austerity urbanism: American cities under extreme economy. *City*, *16*(6), p. 626-655.

Peck, J. (2014). Pushing austerity: state failure, municipal bankruptcy and the crises of fiscal federalism in the USA. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, *7*(1), p. 17-44.

Persyn, N. (2017). Les redéploiements de l'intervention foncière publique locale dans deux agglomérations moyennes. *Métropoles*, (20).

Pierson, P. (1994, octobre). Dismantling the Welfare State? by Paul Pierson. Dans *Cambridge Core*.

Pinson, G. et Sala Pala, V. (2007). Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? *Revue française de science politique*, *57*(5), p. 555-597.

Pollard, J. (2018). *L'État, le promoteur et le maire. La fabrication des politiques du logement*. Paris : Les Presses de Sciences Po.

Pollard, J. et Prat, P. (2012). La part du national. Comparer des politiques infranationales dans un environnement multi-niveaux. *Revue internationale de politique comparée*, *19*(2), p. 37-56.

Popper, D. E. et Popper, F. J. (2002). Small can be beautiful. *Planning*, *68*(7), p. 20-20.

Power, A. et Mumford, K. (1999). *The slow death of great cities?* Joseph Rowntree Foundation.

Prabhakar, R. (2019). A house divided: asset-based welfare and housing asset-based welfare. *International Journal of Housing Policy*, *19*(2), p. 213-231.

Priemus, H. et Dieleman, F. (2002). Social Housing Policy in the European Union: Past, Present and Perspectives. *Urban Studies*, *39*(2), p. 191-200.

Raad, L. (2017). Pour qui produit-on du logement social ? Le cas de la banlieue rouge. *Espaces et sociétés*, *170*(3), p. 33-50.

Radzimski, A. (2016). Changing policy responses to shrinkage: The case of dealing with housing vacancies in Eastern Germany. *Cities*, *50*, p. 197-205.

Rae, D. et Calsyn, D. (1996). Undercrowding and the American City: Partial Draft Proposal. *Yale University's Changing Cities Research Group*.

Reckien, D. et Martinez-Fernandez, C. (2011). Why do cities shrink? *European planning studies*, *19*(8), p. 1375-1397.

Regin, C. (1991). *Evolution du logement social en Moselle-Est : Etude du cas particulier de l'habitat Minier dans le cadre de la reconversion industrielle induite par la récession de l'exploitation charbonnière* (Mémoire de diplôme d'ingénieur). Conservatoire national des arts et métiers.

Rhodes, J. et Russo, J. (2013). Shrinking 'Smart'? Urban Redevelopment and Shrinkage in Youngstown, Ohio. *Urban Geography*, *34*(3), p. 305-326.

Rink, D., Haase, A. et Bernt, M. (2009). *Shrink smart - Specification of working model*. EU Commission.

Rink, D., Haase, A., Bernt, M., Arnt, T. et Ludwig, J. (2011). *Urban governance in Leipzig and Halle*. EU Commission.

Rink, D. et Wolff, M. (2015). Wohnungsleerstand in Deutschland. Zur Konzeptualisierung der Leerstandsquote als Schlüsselindikator der Wohnungsmarktbeobachtung anhand der GWZ 2011. *Raumforschung und Raumordnung*, *73*(5), p. 311-325.

Rivière, D., Groza, O., Holm, E. et Strömgren, M. (2010). Le rôle de l'État-Providence. Dans *Villes et régions européennes en décroissance, maintenir la cohésion territoriale* (p. 215-234). Paris : Hermès.

Robert, F. (2020). Produire du logement social sans construire. *Métropolitiques*.

Roland, E. (2016). *Châlons-en-Champagne : un cas classique de décroissance ?* (Mémoire). Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Rosenman, E. et Walker, S. (2016). Tearing down the city to save it? 'Back-door regionalism and the demolition coalition in Cleveland, Ohio. *Environment and Planning A*, *48*(2), p. 273-291.

Roth, H. (2011). Les « villes rétrécissantes » en Allemagne. *Géocarrefour*, (2), p. 75-80.

Roth, H. (2016). Du déclin à la périphérisation : quand les courants constructivistes et critiques revisitent les différenciations spatiales en Allemagne. *Cybergeo*.

Roupnel, M. (2014). Les ouvriers de Moulinex : les inégalités territoriales du retour à l'emploi après un plan social. *Les Cahiers Nantais*, p. 47-59.

Rousseau, M. (2008). « Bringing politics back in » : la gentrification comme politique de développement urbain ? Autour des « villes perdantes ». *Espaces et sociétés*, *132-133*(1), p. 75-90.

Rousseau, M. (2010). Gouverner la gentrification : différentiel de loyer et coalitions de croissance dans la ville en déclin. *Métropoles*, (7).

Rudolph, M. (2015). *Mobilités sélectives et déclin démographique des villes françaises : analyse des flux migratoires à l'échelle des aires urbaines entre 1990 et 2011* (Mémoire). Strasbourg.

Saint-Macary, É. (2011). *Mixité sociale et diversité de l'habitat : l'investissement d'acteurs privés dans les opérations de rénovation urbaine* (Thèse de doctorat). Paris Est.

Sala Pala, V. (2005). *Politique du logement social et construction des frontières ethniques : une comparaison franco-britannique* (Thèse de doctorat). Rennes 1.

Sala Pala, V. (2006). La politique du logement social au risque du client ? Attributions de logements sociaux, construction sociale des clients et discriminations ethniques en France et en Grande-Bretagne. Communication présentée au 15ème Colloque international de la revue « Politiques et management public », L'action publique au risque du client ? « Client-centrisme » et citoyenneté.

Salgueiro, L., Puel, G. et Fernandez, V. (2017). Localisation et effets des télécentres dans les territoires ruraux : le cas du Cantal (France). *Cybergeo*.

Santana Bucio, C. (2013). *Les habitants des nouveaux quartiers de Saint-Nicolas de l'Eure* [Rapport à destination de la CODAH]. Université du Havre.

Santana Bucio, C. (2018). *La reconquête urbaine au Havre : Étude de la gentrification d'un quartier portuaire et industriel et des formes de contestation* (Thèse de doctorat). Université du Havre.

Sassen, S. (2004). Introduire le concept de ville globale. *Raisons politiques*, *15*(3), p. 9-23.

Saurugger, S. (2008). Interest Groups and Democracy in the European Union. *West European Politics*, *31*(6), p. 1274-1291.

Saurugger, S. (2014). Groupe d'intérêt. Dans *Dictionnaire des politiques publiques* (vol. 4e éd., p. 309-316). Paris : Presses de Sciences Po.

Savel, J. (1987). Montbéliard, la gestion d'un parc qui se vide. *Urbanisme*, (220), p. 99-102.

Schatz, L. K. (2010). *What helps or hinders the adoption of" good planning" principles in shrinking cities? A comparison of recent planning exercises in Sudbury, Ontario and Youngstown, Ohio*. University of Waterloo.

Scherrer, F. (2010). Le contrepoint des études urbaines et de l'urbanisme : ou comment se détacher de l'évidence de leur utilité sociale. *Tracés*, (10), p. 187-195.

Schilling, J. et Logan, J. (2008). Greening the Rust Belt: A Green Infrastructure Model for Right Sizing America's Shrinking Cities. *Journal of the American Planning Association*, *74*(4), p. 451-466.

Schindler, S. (2016). Detroit after bankruptcy: A case of degrowth machine politics. *Urban Studies*, *53*(4), p. 818-836.

Schipper, S. et Schönig, B. (2016). *Urban Austerity: Impacts of the Global Financial Crisis on Cities in Europe*. Verlag Theater der Zeit.

Schmitter, P. C. (1985). Neo-corporatism and the State. Dans *The political economy of corporatism* (p. 32-62). Springer.

Schöpfel, J. (2015). Comprendre la littérature grise. *I2D Information, données documents*, *52*(1), p. 30-32.

Schwarz, T. (2012). Re-thinking the Places in Between: Stabilization, Regeneration, and Reuse. Dans *Rebuilding America's Legacy Cities: New Directions for the Industrial Heartland*. New York : American Assembly.

Silverman, R. M., Lewis, J. et Patterson, K. L. (2014). William Worthy's Concept of "Institutional Rape" Revisited: Anchor Institutions and Residential Displacement in Buffalo, NY. *Humanity & Society*, *38*(2), p. 158-181.

Silverman, R. M., Patterson, K. L., Ranahan, M. et Wu, L. (2016). *Affordable Housing in US Shrinking Cities*. Policy Press University of Bristol.

Simon, P. (2003). Le logement social en France et la gestion des « populations à risques » en France. *Hommes et Migrations*, *1246*(1), p. 76-91.

Smith, N. (1979). Toward a Theory of Gentrification, A Back to the City Movement by Capital, not People. *Journal of the American Planning Association*, *45*(4), p. 538-548.

Sowa, C. (2018). *Penser la ville en décroissance : pour une autre fabrique urbaine au XXIe siècle. Regard croisé à partir de six démarches de projet en France, en Allemagne et aux États-Unis* (Thèse de doctorat). Université Grenoble Alpes.

Squires, G. D. (2003). To Grow or Not to Grow: That is Not the Question. *City & Community*, *2*(1), p. 27-31.

Stébé, J.-M. (2016). *Le logement social en France : 1789 à nos jours*. Paris : Presses Universitaires de France.

Steinmetz, H. (2013). *Produire des petits propriétaires ? Les HLM et l'accession à la propriété, 1953-2010* (Thèse de doctorat). Lyon Université Lumière.

Subra, P. (1996). *Le Valenciennois : analyse géopolitique de la reconversion* (Thèse de doctorat). Paris 8.

Syssner, J. (2020). *Pathways to demographic adaptation: perspectives on policy and planning in depopulating areas in Northern Europe*. Springer.

Talandier, M. (2013). Redéfinir l'enjeu de l'économie présentielle et le rôle des femmes dans les économies locales : le cas des territoires de montagne. *Revue de géographie alpine*, (101-1).

Talandier, M. et Davezies, L. (2005). *Repenser le développement territorial ? Confrontation des modèles d'analyse et des tendances observées dans les pays développés*. PUCA.

Tanter, A. et Toubon, J.-C. (1999). Mixité sociale et politiques de peuplement : genèse de l'ethnicisation des opérations de réhabilitation. *Sociétés contemporaines, 33*(1), p. 59-86.

Taulelle, F. (2012). Ce que nous avons vu en matière de services publics dans les quatre pays de l'étude : le délaissement du territoire. *Sciences de la société*, (86), p. 5-13.

Tellier, T. (2007). *Le temps des HLM 1945-1975*. Paris : Autrement.

Theurillat, T., Rérat, P. et Crevoisier, O. (2014). Les marchés immobiliers : acteurs, institutions et territoires. *Géographie, économie, société, 16*(2), p. 233-254.

Thornbury, R. (1978). *The Changing Urban School*. Methen.

Thumerelle, P.-J. (1994). Que reste-t-il de l'originalité des comportements démographiques du bassin minier ? *Hommes et Terres du Nord, 1*(1), p. 13-18.

Tissot, S. (2005). Les sociologues et la banlieue : construction savante du problème des « quartiers sensibles ». *Genèses, 60*(3), p. 57-75.

Tissot, S. (2007). *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*. Paris : Seuil.

Tournon, M. (2017, 20 janvier). *Introduire la « gestion » dans le secteur HLM. Les conditions matérielles du « tournant managérial » des années 1980.* [Communication à l'atelier 6 du REHAL]. Communication à l'atelier 6 du REHAL communication présentée au Le tournant gestionnaire dans le monde hlm, Marne-la-Vallée.

Turok, I. et Mykhnenko, V. (2007). The trajectories of European cities, 1960–2005. *Cities, 24*(3), p. 165-182.

Turok, I. et Mykhnenko, V. (2008). Resurgent European cities? *Urban Research & Practice, 1*(1), p. 54-77.

Van De Kaa, D. J. (1987). Europe's second demographic transition. *Population bulletin, 42*(1), p. 1-59.

Vanier, M., Debarbieux, B., Turco, A. et Melé, P. (2009). *Territoires, territorialité, territorialisation : Controverses et perspectives*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

Vergnaud, C. (2018). *Universités et universitaires en leurs territoires : quelles implications pour quelles missions ? Étude comparée des cas de Syracuse University et de l'Université Paris Nanterre* (Thèse de doctorat). Université de Nanterre - Paris X.

Vergriete, P. (2013). *La ville fiscalisée : politiques d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985-2012)* (Thèse de doctorat). Paris Est.

Vernon, R., Hoover, E. M., Abelson, M., Campbell, A. K., Lerner, L., Segal, H. H., … Wolfson, R. J. (1959). *Anatomy of a metropolis: The changing distribution of people and jobs within the New York metropolitan region*. Harvard University Press.

Vidal, A. C. (2013). Anchor-Driven Redevelopment in a Very Weak Market: The Case of Midtown, Detroit 17. Dans *Schools and Urban Revitalization*. Routledge.

Vigour, C. (2005). *La comparaison dans les sciences sociales*. Paris : La Découverte.

Vulbeau, J. (2018). Les « Nord-Africains » dans la rénovation urbaine des années 1960. *Métropolitiques*.

Warin, P. (1997). *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*. Paris : La Découverte.

Watkins, C. A. (2001). The Definition and Identification of Housing Submarkets. *Environment and Planning A: Economy and Space, 33*(12), p. 2235-2253.

Webber, H. S. et Karlstrom, M. (2009). *Why Community Investment Is Good for Nonprofit Anchor Institutions: Understanding Costs, Benefits, and the Range of Strategic Options*. Chapin Hall at the University of Chicago.

Weber, R. (2002). Extracting Value from the City: Neoliberalism and Urban Redevelopment. *Antipode*, *34*(3), p. 519-540.

Weber, R. (2015). *From Boom to Bubble*. Chicago : University of Chicago Press.

Wiechmann, T. et Pallagst, K. M. (2012). Urban shrinkage in Germany and the USA: A Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies. *International Journal of Urban and Regional Research*, *36*(2), p. 261-280.

Wolff, M., Fol, S., Roth, H. et Cunningham-Sabot, E. (2013). Shrinking Cities, villes en décroissance : une mesure du phénomène en France. *Cybergeo*.

Woll, C. (2007). Leading the Dance? Power and Political Resources of Business Lobbyists. *Journal of Public Policy*, *27*(1), p. 57-78.

Zittoun, P. (2001). *La politique du logement 1981-1995, transformations d'une politique publique controversée*. Paris : L'Harmattan.

Zittoun, P. (2013). *La fabrique politique des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po.

Table des figures

Figure 0-1 : Aires urbaines selon le taux d'accroissement annuel entre 1990 et 2013 15
Figure 1-1 : Schéma synthétique de la déstabilisation du marché selon les approches d'inspiration néoclassique 44
Figure 2-1 : Carte de localisation des cinq terrains d'enquête à l'échelle de la région Normandie 98
Figure 2-2 : Négocier le statut praticien-chercheur : la carte de visite recto-verso 106
Figure 2-3 : Localisation des OPH de la première série d'entretiens 108
Figure 3-1 : Croquis de localisation des bassins miniers et sidérurgiques du Nord et de Lorraine 137
Figure 3-2 : Plan de resserrement urbain du bassin d'habitat Bruay-Auchel 144
Figure 3-3 : Taux de vacance HLM dans le district de Montbéliard au 31.12.1986 154
Figure 3-4 : Les effets de la décroissance urbaine sur le logement social et ses opérateurs selon les analyses des années 1980 : l'instauration d'une spirale du déclin..... 158
Figure 3-5 : Catégories spatiales mobilisées par les dirigeants de l'Union sociale pour l'habitat aux congrès annuels, entre 1979 et 1992..... 167
Figure 3-6 : Une illustration discrète du problème : carte des taux de vacance et rotation du parc social lorrain 170
Figure 3-7 : Taux annuels de vacance globale et de mobilité des ESH..... 173
Figure 3-8 : Principales évolutions des politiques nationales du logement mobilisables par les acteurs des villes en décroissance urbaine..... 179
Figure 4-1 : Evolution du taux de vacance des organismes HLM..... 188
Figure 4-2 : Taux global de logements vacants des OPH par département en 2013 190
Figure 4-3 : Evolution des subventions d'investissement attribuées aux organismes HLM entre 1990 et 2017 (en millions d'euros et %) 196
Figure 4-4 : Le resserrement urbain, une orientation stratégique du NPNRU 203
Figure 4-5 : Un exemple de resserrement urbain, le NPNRU du quartier du Hamois à Vitry-le-François (51) 205
Figure 4-6 : Des possibilités de démolition insuffisantes pour les marchés immobiliers détendus ? 221
Figure 4-7 : Typologie de resserrement urbain proposée par l'USH appliquée à Nevers .. 222
Figure 5-1 : Carte des offices publics de l'habitat selon leur implantation dans une ville en décroissance..... 242

Figure 5-2 : Progression de la vacance de plus de 3 mois dans le parc des OPH entre 1990-2017 244
Figure 5-3 : Profils d'évolution de la vacance locative de 228 OPH entre 2000 et 2017 ...246
Figure 5-4 : 228 OPH selon leur profil d'évolution de la vacance locative 248
Figure 5-5 : Les villes en décroissance urbaine, des territoires emblématiques de l'augmentation de la vacance – résidus de Pearson du test Chi2 250
Figure 5-6 : Part des logements vacants depuis plus de trois mois selon la période de construction 252
Figure 5-7 : Évolution des revenus des ménages selon le statut d'occupation 262
Figure 5-8 : Typologie des OPH selon les revenus des locataires 268
Figure 5-9 : Résidus de la relation entre implantation dans une ville en décroissance et suivi par la CGLLS 276
Figure 5-10 : Résidus de la relation entre implantation dans une ville en décroissance et taux d'autofinancement 277
Figure 6-1 : Deux types de dynamiques démographiques par aire urbaine : perte de population et stagnation (base 100 en 1968) 296
Figure 6-2 : Un nombre de ménages en augmentation malgré la perte de population (base 100 en 1968) 297
Figure 6-3 : Population et taux de migration par classe d'âge en 2016 299
Figure 6-4 : Population et taux de migration par catégories socioprofessionnelles en 2016 301
Figure 6-5 : Une diminution des emplois industriels : nombre d'emplois par catégorie socio-professionnelle et aire urbaine 305
Figure 6-6 : Alençon, accompagner l'essor puis le déclin de Moulinex 310
Figure 6-7 : Argentan, le logement social, instrument de l'expansion urbaine d'après-guerre 313
Figure 6-8 : Flers, gérer l'essor industriel puis la mutation des activités économiques 316
Figure 6-9 : L'Aigle, le logement social moteur de l'urbanisation des 30 Glorieuses 318
Figure 6-10 : Le Havre, un parc social mobilisé dans les différentes phases de (re)développement urbain 321
Figure 6-11 : Localisation des principaux quartiers d'habitat social et des secteurs de projets urbains de la commune-centre 338
Figure 7-1 : Comparaison du taux de vacance résidentielle en 2017 353
Figure 7-2 : Taux de vacance en 2016 354
Figure 7-3 : Comparaison des valeurs immobilières des pôles urbains et commune centre (€/m²) 355

Figure 7-4 : Comparaison des possibilités résidentielles de 4 ménages types 362
Figure 7-5 : Comparaison des loyers HLM PLS et du secteur privé par aire urbaine..... 367
Figure 7-6 : Distribution des loyers du parc social et indice d'une concurrence avec le parc locatif privé..... 368
Figure 7-7 : Loyers du parc HLM et concurrence avec le locatif privé 369
Figure 7-8 : Exemples de logements sociaux « prisés » aux prix du marché privé..... 378
Figure 7-9 : Typologie des quartiers d'habitat social de la CODAH 388
Figure 7-10 : Typologie des quartiers d'habitat social de la CODAH : moyennes par modalité et par classe..... 389
Figure 8-1 : Blanche de Castille, un exemple d'opération mixte en centre-bourg à Bellême 411
Figure 8-2 : Redéploiement d'Alcéane, bailleur historique du Havre..... 416
Figure 8-3 : Localisation du patrimoine de Sodineuf en 2016 420
Figure 8-4 : Une mise hors marché à moindre coût, les pieds d'immeubles « tôlés » 431
Figure 8-5 : Diversité des supports de communication 436
Figure 8-6 : L'accélération de la procédure d'attribution de logements d'après le CCH et les entretiens réalisés..... 440
Figure 9-1 : Carte des projets du programme de « 31 Le Grand projet »..... 456
Figure 9-2 : Décomposition du coût moyen de production d'un logement social..... 476
Figure 9-3 : Localisation des principaux quartiers d'habitat social et des secteurs de projets urbains de la commune-centre..... 489
Figure 9-4 : Part des logements locatifs sociaux construits en VEFA dans l'aire urbaine du Havre entre 2005 et 2017 496
Figure 9-5 : Carte de localisation des principales opérations de démolition et reconstruction de logements sociaux..... 502

Table des tableaux

Tableau 2-1 : Une définition restrictive des villes en décroissance avec une typologie fondée sur le déclin démographique.....93
Tableau 2-2 : Diversité des organismes de logement social 95
Tableau 2-3 : Des marchés résidentiels urbains aux statuts d'occupation diversifiés.....101
Tableau 2-4 : Liste des entretiens menés auprès des acteurs des politiques locales du logement 110
Tableau 2-5 : une combinaison de trois sources de données pour fiabiliser les analyses, principales sources statistiques mobilisées dans la thèse et leur nomenclature 113
Tableau 2-6 : Présentation des sources internes à la FOPH utilisées dans la thèse.....115
Tableau 2-7 : Filocom, une source fiable pour les enquêtes de terrain : comparaison du nombre de logements avec RPLS pour l'année 2017.....119
Tableau 2-8 : Pluralité de définitions de la vacance du parc HLM 120
Tableau 2-9 : Taux de vacance moyen en 2017 selon les définitions mobilisées par le RPLS – parc OPH 122
Tableau 3-1 : Motifs et modes de financements de quatre opérations de démolition pionnières 148
Tableau 4-1 : Ancienneté des dérogations réglementaires pour cause de vacance 192
Tableau 4-2 : Principales revendications des fédérations HLM en faveur des territoires détendus.....219
Tableau 4-3 : Moyens financiers et réglementaires pour diminuer le parc de logements sociaux en territoires détendus entre 2013 et 2019 228
Tableau 5-4 : Typologie des OPH selon la part du patrimoine dans une ville en décroissance urbaine.....240
Tableau 5-5 : Logements sociaux au 1er janvier 2017 selon l'époque de construction et le contexte urbain (indice de spécialisation et %) 255
Tableau 5-6 : Taux de vacance de plus de trois mois selon les caractéristiques du patrimoine et sa localisation 258
Tableau 5-7 : Loyers mensuels en 2017 selon le mode de financement initial et statut de l'organisme.....264
Tableau 5-8 : Part des locataires à faibles revenus selon le taux de logements locatifs sociaux départemental en 2017 – parc OPH.....265

Tableau 5-9 : Part des locataires à faibles revenus selon le taux départemental de ménages sous le seuil de pauvreté en 2017 – parc OPH 266
Tableau 5-10 : Des locataires à faibles et très faibles revenus en contexte de décroissance urbaine comme ailleurs, répartition par classe (en % et indice de spécialisation) 269
Tableau 5-11 : Part des ménages à faibles revenus logés dans le parc social selon le contexte urbain et la part des ménages sous le seuil de pauvreté dans la population 271
Tableau 5-12 : Part des ménages faibles revenus logés dans le parc social selon le contexte urbain et la part du logement social parmi les résidences principales 272
Tableau 5-13 : Résultats des tests d'indépendance du Chi2 des variables synthétiques de la situation économique des OPH selon l'implantation dans une ville en décroissance 275
Tableau 5-14 : Taux d'autofinancement médian et quartiles selon la localisation du patrimoine (en € par logement) 278
Tableau 5-15 : Total des loyers perçus par OPH selon la localisation du patrimoine 280
Tableau 5-16 : Loyers maximaux selon le zonage I II III en 2017 281
Tableau 5-17 : Recettes issues des activités annexes, de l'accession à la propriété et de la vente HLM, par OPH entre 2011 et 2015 (en € pour 100 logements) 283
Tableau 5-18 : Vente de logements HLM aux particuliers par OPH en 2014 et 2015 284
Tableau 5-19 : Part du patrimoine vendu en 2015 selon la localisation et la part de logements individuels de l'office 286
Tableau 6-1 : Revenus disponibles, taux de pauvreté en 2016 303
Tableau 6-2 : Aides financières des intercommunalités, ordres de grandeur d'après les documents de planification PLUi et PLH 324
Tableau 6-3 : Les enjeux « habitat » selon les intercommunalités 2011- 2018 332
Tableau 6-4 : Évolution des aides à la pierre distribuées par les collectivités locales en 2018 – EPCI et Conseil départemental 341
Tableau 7-1 : Une offre importante pour une demande potentielle importante : part des logements sociaux et des ménages éligibles dans l'aire urbaine 350
Tableau 7-2 : Pression de la demande et part des demandes de mutation en 2017 351
Tableau 7-3 : Stagnation du nombre de demandes en logement social – CODAH 352
Tableau 7-4 : Quatre profils fictifs de ménages éligibles au parc social 359
Tableau 7-5 : Mode de financement du parc social aux loyers similaires à ceux du parc privé (% et indice de spécialisation) 372
Tableau 7-6 : Taux de vacance des résidences dotées de logements aux loyers supérieurs au 1er décile des loyers du parc privé 374
Tableau 7-7 : Indice de surreprésentation de la vacance par ordre décroissant de patrimoine 384

Tableau 7-8 : Variables pour une typologie des quartiers HLM 385
Tableau 8-1 : Organismes HLM propriétaires d'au moins 100 logements locatifs entre 2005 et 2017 397
Tableau 8-2 : Des rythmes de développement différenciés : l'offre nouvelle de logements sociaux familiaux par bailleur dans les aires urbaines étudiées 405
Tableau 8-3 : Principales acquisitions de patrimoine par Orne Habitat et Logim entre 2000 et 2017 408
Tableau 8-4 : Tableau de synthèse des principales modalités de gestion de la vacance observées parmi les organismes HLM « qui restent » 449
Tableau 9-1 : Dotation de solidarité urbaine et cohésion sociale (2019) 457
Tableau 9-2 : Restreindre ou diminuer le parc HLM dans la commune-centre , un principe commun aux PLH 462
Tableau 9-3 : Résumé synthétique des principales ressources valorisées par les organismes HLM et les collectivités locales dans une perspective d'échange 465
Tableau 9-4 : Financements de l'ANRU et co-financements (en k €) 484
Tableau 9-5 : La mobilisation des programmes nationaux de renouvellement urbain au service du centre ancien et des quartiers Suds depuis 2004 493
Tableau 9-6 : Évolution du parc HLM entre 2005 – 2017 & projections 497
Tableau 9-7 : Mobilisation des programmes nationaux pour le renouvellement urbain du centre-ville 504
Tableau 9-8 : Évolution du parc HLM entre 2005 – 2017 507

Table des encadrés

Encadré 2-1- Le zonage A B C, instrument des politiques du logement..... 88
Encadré 2-2 : La « pression de la demande », d'un indicateur local à l'élaboration d'un indicateur national de tension 89
Encadré 3-1 : Le « resserrement urbain », de la reconversion des bassins industriels en crise au renouvellement urbain des quartiers HLM 142
Encadré 3-2 : Les règles nationales de démolition dans les années 1980 149
Encadré 3-3 : La décroissance urbaine dans les publications de l'Union sociale pour l'habitat des années 1980 163
Encadré 7-1 : le site leboncoin, source de données sur les loyers de marché..... 360
Encadré 7-2 : La surface corrigée, ancienne méthode de calcul des loyers HLM..... 375
Encadré 8-1 : La vente en bloc, instrument du retrait des bailleurs sociaux 400
Encadré 8-2 : L'acquisition des SEM locales, levier de croissance externe 408
Encadré 9-1 : Le logement social, variable de l'attribution de la DSUCS 458
Encadré 9-2 : Restrictions de la construction de logement social dans les quartiers HLM par les lois Egalité et Citoyenneté et le nouveau règlement de l'ANRU..... 477
Table des encadrés

Annexes

Annexe 1. Liste des entretiens 558
Annexe 2. Liste des documents consultés sur les politiques locales de l'habitat des années 1980 561
Annexe 3. Echantillons d'OPH mobilisés dans le chapitre 5 562
Annexe 4. Reconstitution des possibilités résidentielles de quatre ménages 565
Annexe 5. Base de données sur l'immobilier locatif privé 567
Annexe 6. Typologie des quartiers d'habitat social de l'agglomération havraise 575
Annexe 7. Reconstitution de l'évolution du parc HLM entre 2004 et 2018 576

Annexe 1.Liste des entretiens

Lorsque des enquêtés ont été rencontrés plusieurs fois, seule la date du premier entretien est indiquée.

Directeurs d'offices publics de l'habitat intervenant en « territoires détendus »

REGION	FONCTION	DATE	TYPE
Normandie	Direction	09/10/2017	De visu
Normandie	Direction	09/10/2017	De visu
Normandie	Service de la maîtrise d'ouvrage	11/10/2017	De visu
Normandie	Service gestion locative	11/10/2017	De visu
Normandie	Direction	11/10/2017	De visu
Normandie	Direction	16/10/2017	De visu
Bourgogne - Franche Comté	Direction	17/10/2017	De visu
Bourgogne - Franche Comté	Direction	18/10/2017	De visu
Bourgogne - Franche Comté	Service ressources humaines	20/10/2017	De visu
Bourgogne - Franche Comté	Service gestion locative	20/10/2017	De visu
Bourgogne - Franche Comté	Direction	20/10/2017	De visu
Grand Est	Direction	23/10/2017	De visu
Grand Est	Direction	23/10/2017	De visu
Grand Est	Service de la maîtrise d'ouvrage	23/10/2017	De visu
Grand Est	Service gestion locative	23/10/2017	De visu
Grand Est	Service de la maîtrise d'ouvrage	24/10/2017	De visu
Grand Est	Direction	25/10/2017	De visu
Occitanie	Direction	17/01/2018	De visu
Nouvelle Aquitaine	Direction	28/09/2017	De visu
Bretagne	Direction	29/01/2018	Téléphonique
Auvergne-Rhône Alpes	Direction	09/03/2017	De visu
Auvergne-Rhône Alpes	Service gestion locative	09/03/2017	De visu
Auvergne-Rhône Alpes	Direction	18/07/2017	De visu
Auvergne-Rhône Alpes	Direction	28/06/2017	De visu
Auvergne-Rhône Alpes	Direction	29/06/2017	De visu
Auvergne-Rhône Alpes	Direction	29/06/2017	De visu
Auvergne-Rhône Alpes	Direction	29/06/2017	De visu
Auvergne-Rhône Alpes	Direction	30/06/2017	De visu
Auvergne-Rhône Alpes	Direction	30/06/2017	De visu
Centre-Val-de-Loire	Direction	26/01/2018	Téléphonique
Hauts-de-France	Direction	27/09/2017	De visu
Hauts-de-France	Service communication	23/12/2017	De visu

Agglomération havraise

INSTITUTION	FONCTION	DATE	TYPE
EPCI	Direction du service Habitat	16/10/2018	de visu
EPCI	Direction du service Habitat	16/10/2018	de visu
EPCI	Ancien élu en charge de l'habitat	29/10/2018	de visu
GIP COVAH	Direction générale	24/04/2019	de visu
EPCI/Commune	Elu en charge de l'habitat (commune et EPCI)	16/10/2018	de visu
Commune	Direction de la maîtrise d'ouvrage et de l'aménagement	23/10/2018	de visu
Commune	Elu	13/11/2018	téléphonique
Conseil départemental	Direction du service Aménagement et Habitat	20/12/2018	de visu
Conseil départemental	Direction du service Aménagement et Habitat	20/12/2018	de visu
DDTM 76	Direction du service Habitat (4 collaborateurs)	19/10/2018	de visu
Agence d'urbanisme de la région havraise	Service Habitat	30/10/2018	de visu
Organisme Hlm	Service Stratégie et gestion	16/07/2018	de visu
Organisme Hlm	Service Stratégie et gestion	16/07/2018	de visu
Organisme Hlm	Service maîtrise d'ouvrage et finances	22/10/2018	de visu
Organisme Hlm	Service juridique et gestion locative	19/10/2018	de visu
Organisme Hlm	Direction générale	27/11/2018	de visu
Organisme Hlm	Service gestion locative	20/12/2018	de visu
Organisme Hlm	Service proximité	16/04/2019	de visu
Organisme Hlm	Direction générale	31/10/2018	de visu
Organisme Hlm	Direction générale	19/12/2018	de visu
Organisme Hlm	Direction générale	19/12/2018	de visu
Organisme Hlm	Direction générale	19/12/2018	téléphonique
Organisme Hlm	Direction générale	20/10/2017	de visu
Organisme Hlm	Direction de l'agence du Havre	16/10/2018	de visu
Organisme Hlm	Service gestion locative	03/04/2019	téléphonique
Organisme Hlm	Direction du développement commercial	02/05/2019	téléphonique
Action Logement Services	Direction de l'agence du Havre	30/10/2018	de visu
AR HLM Normandie	Responsable du territoire havrais	15/11/2018	téléphonique
Représentant FNAIM	Responsable d'agence	16/10/2018	de visu

Principales villes de l'Orne

INSTITUTION	FONCTION	DATE	TYPE
Organisme Hlm	Directeur général	11/02/2017	de visu
Organisme Hlm	Service de la maîtrise d'ouvrage	11/02/2017	de visu
Organisme Hlm	Service de la gestion locative	11/02/2017	de visu
Organisme Hlm	Service financier	25/04/2019	de visu
Organisme Hlm	Direction générale	25/05/2018	de visu
Organisme Hlm	Service de la maîtrise d'ouvrage	24/05/2018	de visu
Organisme Hlm	Service de la gestion locative	21/06/2018	de visu
Conseil départemental	Responsable du bureau logement	14/06/2018	de visu
DDT 61	Responsable de la sous-direction Logement social	24/05/2018	de visu
EPCI	Responsable du bureau logement	25/05/2018	de visu
ADIL	Direction	05/07/2018	de visu
Parc naturel régional du Perche	Service urbanisme	19/07/2018	téléphonique
Action Logement Services	Responsable d'agence	06/07/2018	de visu
EPCI	En charge de l'habitat	03/07/2018	de visu
EPCI	Responsable du service urbanisme	03/07/2018	de visu
EPCI	Responsable des relations aux organismes Hlm	03/07/2018	de visu
EPCI	Responsable de l'urbanisme	04/07/2018	de visu
Commune	Elu en charge de l'habitat	02/07/2018	de visu
Organisme Hlm	Responsable d'agence	04/07/2018	de visu
Représentant FNAIM	Responsable d'agence	05/07/2018	de visu
Commune	Maire	24/04/2019	de visu
Commune	Elu en charge de l'urbanisme	24/04/2019	de visu
EPCI/Conseil départemental	Ancien président de la CU d'Alençon et du conseil départemental	04/04/2019	de visu
AR Hlm Normandie	Direction	21/09/2018	téléphonique

Entretiens communs aux études de cas

INSTITUTION	FONCTION	DATE	TYPE
Etablissement public foncier de Normandie	Directeur des études	21/12/2018	téléphonique
Etablissement public foncier de Normandie	Chargé d'études	?/01/2018	téléphonique
ANRU	Ancien délégué pour la Normandie	13/11/2018	téléphonique

Annexe 2.Liste des documents consultés sur les politiques locales de l'habitat des années 1980

Bassins miniers et houillers du Nord et de la Lorraine

CREPAH, 1993, *Répercussions de la mise en location de logements SOGINORPA et HLM.*, 46 p.

Etat, 2005, *Directive territoriale d'aménagement des bassins miniers Nords-Lorrains*, Diagnostic, 54 p.

Groupe Batigère, 1994, La *vie moderne, chronique immobilière 1950-1995*. Metz : Groupe Batigère.

Ministère de l'équipement et du logement, 1988, *Logements : démolition pour quoi faire ?* 66 pages

District de Sochaux-Montbéliard

Ministère de l'équipement et du logement, 1988, *Logements : démolition pour quoi faire ?* 66 pages

ADU Montbéliard, 1999, *Vers un plan de renouvellement urbain du Pays de Montbéliard*.

Caisse des dépôts et SCET, 1999, *Le regard des acteurs et quelques conditions pour l'action*.

Annexe 3.Echantillons d'OPH mobilisés dans le chapitre 5

Typologie des OPH selon la part du patrimoine dans une ville en décroissance urbaine

La typologie des OPH en trois classes selon la part du patrimoine situé dans une aire urbaine ayant perdu des habitants entre 1990 et 2013 est réalisée sur un échantillon de 252 OPH, soit 95% des OPH actifs en 2015. Certains OPH n'ont pas pu être pris en compte car les informations n'étaient pas disponibles dans l'une des bases de données mobilisées, soit le RPLS, soit le DIS. Bien souvent, il s'agit d'OPH engagés dans des démarches de regroupement. S'y ajoutent les deux OPH de Corse puisque l'analyse se centre sur la France métropolitaine.

Liste des OPH non pris en compte dans la typologie

Nom	**Non pris en compte par**	**Explication**
OFFICE PUBLIC HABITAT LANDES	DIS	Fusion
OPH de Dax	DIS	Fusion
OPH de Bourg-la-Reine	DIS	DIS non complet
OPH de Saint-Ouen (Saint-Ouen Habitat Public)	DIS	DIS non complet
OPH AUBERVILLIERS	DIS	DIS non complet
OPH de Saint-Maur-des-Fossés	DIS	DIS non complet
OPH DE CHAMPAGNOLE	DIS	Fusion
Lyon Métropole Habitat	DIS	Création
OPH de Saintes	RPLS	Fusion
OPH de Levallois-Perret	RPLS	Fusion
OPH de Créteil Habitat	RPLS	Fusion
OPH de Nogent	RPLS	Fusion
OPH Haute Corse	-	Hors France métropolitaine
OPH Corse du Sud	-	Hors France métropolitaine

Typologie des OPH selon l'évolution du taux de vacance globale entre 1995 et 2017

La typologie en cinq classes des OPH selon l'évolution du taux de vacance globale entre 1995 et 2017 est réalisée sur un échantillon de 228 OPH. 24 OPH ont été exclus car les informations

étaient incomplètes ou parce que les regroupements antérieurs ne permettaient pas de retracer l'évolution de la vacance entre 1995 et 2017.

OPH non pris en compte dans la typologie	**Typologie des OPH selon la part du patrimoine dans une aire urbaine en déclin démographique**
AMBÉRIEU HABITAT	1. Moins de 1%
HABITAT PAYS DE ROMANS	1. Moins de 1%
TOUL HABITAT	1. Moins de 1%
OPH DE MONTIGNY-LÈS-METZ	1. Moins de 1%
OPH DE THIONVILLE	1. Moins de 1%
VAL'HAINAUT HABITAT	1. Moins de 1%
CHAMBÉRY ALPES HABITAT	1. Moins de 1%
OPIEVOY	1. Moins de 1%
CLICHY HABITAT	1. Moins de 1%
OPH DE MALAKOFF	1. Moins de 1%
SCEAUX HABITAT	1. Moins de 1%
SURESNES HABITAT	1. Moins de 1%
ANTONY HABITAT	1. Moins de 1%
ROMAINVILLE HABITAT OPH	1. Moins de 1%
OPH DE VINCENNES	1. Moins de 1%
OPH JOINVILLE LE PONT	1. Moins de 1%
OPH DE BONNEUIL-SUR-MARNE	1. Moins de 1%
MAISONS-ALFORT HABITAT	1. Moins de 1%
MAYENNE HABITAT	2. De 1% à 50%
PAS-DE-CALAIS HABITAT	2. De 1% à 50%
ODHAC	2. De 1% à 50%
OPH DE DECAZEVILLE	3. Plus de 50%
BOURGES HABITAT	3. Plus de 50%
OPH DE SAINT-YRIEIX-LA-PERCHE	3. Plus de 50%

Typologie des OPH selon les revenus des locataires

La typologie en cinq classes des OPH selon les revenus des locataires est réalisée sur un échantillon de 221 OPH. 31 OPH ont été exclus car les informations de l'enquête OPS étaient incomplètes.

OPH non pris en compte dans la typologie	Typologie des OPH selon la part du patrimoine dans une aire urbaine en déclin démographique
MONTÉLIMAR HABITAT	1. Moins de 1%
OPH DE SÈTE	1. Moins de 1%
OPH DE THIONVILLE	1. Moins de 1%
CLICHY HABITAT	1. Moins de 1%
CONFLUENCE HABITAT	1. Moins de 1%
MARNE ET CHANTEREINE HABITAT	1. Moins de 1%
SURESNES HABITAT	1. Moins de 1%
LIMOGES HABITAT	1. Moins de 1%
OPH DE VINCENNES	1. Moins de 1%
COLOMBES HABITAT PUBLIC	1. Moins de 1%
COURBEVOIE HABITAT	1. Moins de 1%
MONTROUGE HABITAT	1. Moins de 1%
OPH DE PUTEAUX	1. Moins de 1%
CLAMART HABITAT	1. Moins de 1%
OPH DE GENNEVILLIERS	1. Moins de 1%
OPH DE NANTERRE	1. Moins de 1%
SEINE OUEST HABITAT	1. Moins de 1%
BONDY HABITAT	1. Moins de 1%
OPH D'AULNAY-SOUS-BOIS	1. Moins de 1%
OPHLM DE DRANCY	1. Moins de 1%
OPH DE BOBIGNY	1. Moins de 1%
OPH DE VITRY-SUR-SEINE	1. Moins de 1%
OPH DE THIAIS	1. Moins de 1%
CACHAN HABITAT OPH	1. Moins de 1%
ARDÈCHE HABITAT	2. De 1% à 50%
13 HABITAT	2. De 1% à 50%
TERRES DE LOIRE HABITAT	2. De 1% à 50%
NOGENT PERCHE HABITAT	3. Plus de 50%
OPH DE FIRMINY	3. Plus de 50%
ORNE HABITAT	3. Plus de 50%
OPH DE SAINT-YRIEIX-LA-PERCHE	3. Plus de 50%

Annexe 4. Reconstitution des possibilités résidentielles de quatre ménages

Données utilisées et choix méthodologiques

Les loyers du parc locatif social proviennent du millésime 2017 du Répertoire du logement locatif social (RPLS), ils correspondent à la variable loyerprinc. Il s'agit des loyers de marché, c'est-à-dire sur des logements ayant changé de locataire dans les deux années passées (offre nouvelle ou relocation).

Les loyers du parc locatif privé proviennent des annonces collectées en ligne sur la plateforme Leboncoin entre 2018 et 2019 et, pour la métropole rennaise de l'observatoire des loyers de l'ADIL 35 en 2019. Il s'agit des loyers de marché hors charges, c'est-à-dire des loyers des logements mis sur le marché au moment des collectes (offre nouvelle ou relocation).

Les aides au logement sont estimées selon la méthode de calcul fournie par le ministère selon le barème en vigueur au 01/01/2019

Les mensualités du parc en accession sont estimées à partir :

- du montant des transactions observées sur la période 2019-2020 par le réseau des notaires de France (base Perval consultable en ligne) ;
- de la surface moyenne des logements par typologie ;
- d'une estimation des taxes et émoluments de notaires à la charge de l'acquéreur à partir de l'application des notaires de France ;
- de l'hypothèse d'un apport de 10% et d'un emprunt sur 20 ans pour un taux fixe de 1,8% (comprenant la rémunération de l'emprunt et l'assurance), soient les taux en vigueur en 2019.

L'acquisition de logements neufs n'a pas été intégrée au modèle en raison du trop petit nombre de références pour les marchés ornais.

Loyers de marché et estimation des prix d'acquisition dans l'ancien

	Parc locatif privé - loyer de marché						Accession dans l'ancien - mensualité (hypothèse de 10% d'apport, emprunt sur 20 ans)							
	Appartement				Maison		Appartement				Maison			
Le Havre	***1 pièce***	***2 pièces***	***3 pièces***	***4 pièces et plus***	***3 pièces***	***4 pièces et plus***	***1 pièce***	***2 pièces***	***3 pièces***	***4 pièces***	***3 pièces***	***4 pièces***	***5 pièces***	***6 pièces et plus***
3ème quartile	360 €	496 €	643 €	813 €	700 €	-	285 €	456 €	700 €	904 €	675 €	1 096 €	1 201 €	1 254 €
Médiane	323 €	445 €	570 €	685 €	650 €	-	237 €	368 €	564 €	660 €	578 €	740 €	844 €	1 034 €
1er quartile	290 €	380 €	480 €	571 €	650 €	-	201 €	279 €	407 €	482 €	474 €	817 €	856 €	861 €
Alençon	***1 pièce***	***2 pièces***	***3 pièces***	***4 pièces et plus***	***3 pièces***	***4 pièces et plus***	***1 pièce***	***2 pièces***	***3 pièces***	***4 pièces***	***3 pièces***	***4 pièces***	***5 pièces***	***6 pièces et plus***
3ème quartile	320 €	400 €	510 €	591 €	550 €	690 €	167 €	273 €	376 €	413 €	468 €	610 €	676 €	795 €
Médiane	292 €	370 €	433 €	468 €	480 €	625 €	147 €	233 €	279 €	296 €	389 €	521 €	591 €	684 €
1er quartile	264 €	340 €	400 €	421 €	420 €	590 €	125 €	183 €	225 €	218 €	348 €	418 €	478 €	552 €
Flers	***1 pièce***	***2 pièces***	***3 pièces***	***4 pièces et plus***	***3 pièces***	***4 pièces et plus***	***1 pièce***	***2 pièces***	***3 pièces***	***4 pièces***	***3 pièces***	***4 pièces***	***5 pièces***	***6 pièces et plus***
3ème quartile	291 €	366 €	475 €	559 €	460 €	-	-	210 €	366 €	-	302 €	448 €	634 €	784 €
Médiane	250 €	345 €	435 €	500 €	420 €	-	-	167 €	282 €	-	241 €	389 €	525 €	604 €
1er quartile	232 €	300 €	369 €	430 €	395 €	-	-	119 €	204 €	-	133 €	258 €	381 €	449 €
Rennes Métropole	***1 pièce***	***2 pièces***	***3 pièces***	***4 pièces et plus***	***3 pièces***	***4 pièces et plus***	***1 pièce***	***2 pièces***	***3 pièces***	***4 pièces***	***3 pièces***	***4 pièces***	***5 pièces***	***6 pièces et plus***
3ème quartile	415 €	537 €	650 €	900 €	713 €	1 150 €	588 €	769 €	1 037 €	1 233 €	1 160 €	1 461 €	1 703 €	1 916 €
Médiane	380 €	495 €	600 €	745 €	620 €	870 €	513 €	636 €	836 €	989 €	771 €	1 150 €	1 378 €	1 571 €
1er quartile	346 €	450 €	560 €	638 €	488 €	750 €	424 €	536 €	705 €	825 €	532 €	919 €	1 163 €	1 291 €

Annexe 5.Base de données sur l'immobilier locatif privé

Méthode de collecte

Pour documenter le fonctionnement des marchés immobiliers (cf. chapitre 7), j'ai constitué une base de données des loyers du parc privé dans chacune des aires urbaines d'enquête à partir des annonces immobilières mises en ligne sur le site internet « leboncoin ». Pour chaque aire urbaine, l'intégralité des annonces immobilières en ligne ont été collectées à plusieurs reprises entre décembre 2018 et mai 2019. Dans chaque annonce plusieurs informations étaient recherchées afin de permettre une comparaison avec le parc locatif social.

Informations issues des annonces du site leboncoin

Données pour un indicateur de prix	Surface Nombre de pièces Type de bien : collectif/individuel Loyer hors charges
Données complémentaires	Localisation dans l'aire urbaine : commune centre/ autre commune du pôle/ couronne Descriptif des performances thermiques : étiquette DPE

A l'issue des collectes, j'ai procédé à plusieurs redressements :

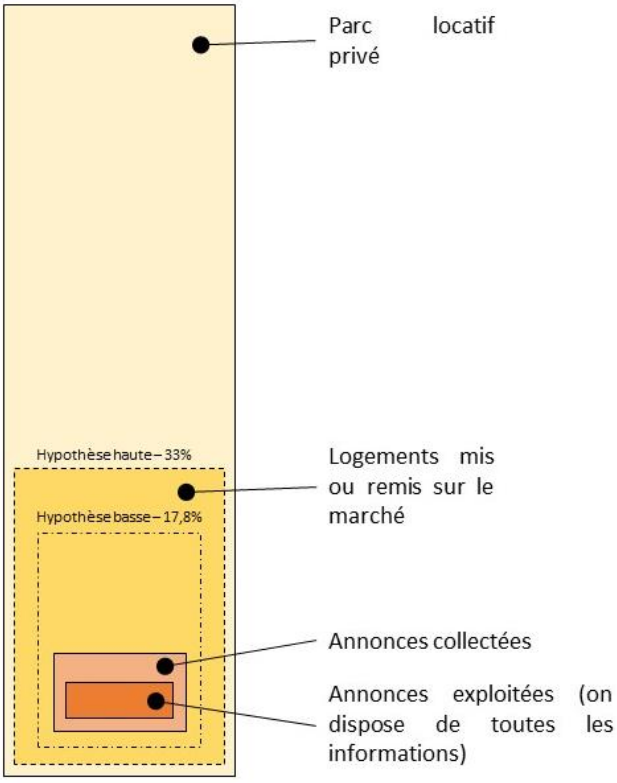
- Les annonces qui disposaient du même identifiant sur le site « leboncoin » ainsi que les annonces pour lesquelles la description du bien était identique ont été repérées pour ne conserver qu'un seul exemplaire de l'annonce. Dans le cas où les multiples annonces pour un même bien correspondaient à une baisse progressive du loyer, c'est l'annonce la dernière mise en ligne qui a été conservée.
- Les annonces mises en ligne par les organismes Hlm ont aussi été supprimées.
- Lorsque le loyer hors charges n'était pas indiqué, il a pu être remplacé par le montant du dépôt de garantie. Celui-ci correspond réglementairement à un mois de loyer hors charge au maximum[485].

[485] Article 6 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)

- Les annonces pour lesquelles le nombre de pièce, la surface ou le loyer hors charge n'étaient pas disponibles ont été supprimées de l'échantillon. Ceci entraîne une sous-représentation des annonces mises en ligne par des particuliers, surtout pour les villes ornaises. De 32% (L'Aigle) à 51% (Alençon) des locations du site sont proposées directement par des particuliers. Après redressement, les annonces des particuliers ne constituent plus que de 13% (L'Aigle) à 25% (Flers) des offres de location de l'échantillon.

Robustesse et représentativité des données

Multiplier les collectes de données visait à augmenter le nombre de données collectées pour permettre des analyses quantitatives robustes. Des collectes rapprochées visaient aussi à limiter la sur-estimation des loyers. Néanmoins, pour les logements aux caractéristiques les plus rares (maison T2 par exemple) ou pour les aires urbaines les moins peuplées, les références restent rares. J'ai fait le choix de ne pas diffuser d'informations lorsque la catégorie – par exemple maison T2 – compte moins de 20 références. Ce seuil peut sembler faible au regard des normes habituelles qui visent la fiabilité des analyses statistiques. L'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) préconise ainsi un seuil à 50 références par catégorie pour l'exploitation des données issues des observatoires de loyers[486], en augmentation du seuil précédent de 30 références[487]. Il correspond toutefois au seuil retenu par la DREAL Haute-Normandie pour une étude similaire sur les niveaux de loyers du parc privé à partir des annonces du site « leboncoin » en 2012[488].



Complété d'après Dreal, 2012

Ce seuil normatif est aussi à appréhender au regard du taux de couverture, c'est-à-dire de la représentativité des données collectées par rapport à l'ensemble du parc locatif privé. Peu de travaux de référence ont été trouvés pour établir des

[486] ADIL 61, 2018, *Enquête loyers 2017*, p. 1
[487] ANIL, 2005, *L'observation des loyers dans les ADIL*, cité par la DREAL Normandie.
[488] DREAL Haute-Normandie, 2012, *Les loyers en Haute-Normandie*, 20 p.

comparaisons aussi trois taux de couverture sont utilisés pour évaluer la représentativité des données. Un premier taux dit de « taux de couverture des loyers » correspond à la proportion des logements en location du parc privé représenté par l'échantillon. Il est calculé à partir du nombre de résidences principales de statut locatif privé recensé en 2017 d'après la source Filocom. Ce taux varie de 2% pour l'aire urbaine du Havre à 4% pour l'aire urbaine de L'Aigle. Ensuite deux « taux de couverture des loyers de marché » permettent de mesurer la proportion des logements locatifs privés mis ou remis en location dans l'année représentée par l'échantillon. Ils sont établis à partir d'une estimation du taux de rotation, c'est-à-dire du nombre de logements mis ou remis en location chaque année sur ces marchés. Une première estimation correspond à l'application du taux de rotation annuel national sur l'échantillon : 17,8% des logements du parc locatif privé ont changé de locataire entre 2011 et 2013[489]. Une deuxième estimation correspond à l'application du seul taux local connu, celui de l'observatoire des loyers de la communauté urbaine d'Alençon : plus de 30% pour les appartements et 26% pour les maisons. Ce taux beaucoup plus élevé peut s'expliquer à la fois par l'importance des logements à destination des étudiants dans le parc locatif privé alençonnais mais aussi par une plus forte mobilité résidentielle dans les marchés immobiliers caractérisés par une faible demande. Selon le taux de rotation retenu, le taux de couverture des loyers de marché varie de 6 à 25% du parc immobilier locatif privé selon les aires urbaines. Le taux de couverture est plus élevé dans les villes ornaises, ce qui témoigne peut-être d'un recours plus systématique au site « leboncoin » dans ces villes qu'au Havre.

Le parc locatif privé des terrains d'enquête

Cette base de données permet d'établir, pour la période décembre 2018/mai 2019, un aperçu des loyers de marché pratiqués. Celui-ci est résumé par un graphique de type boîte à moustaches qui synthétise la dispersion des niveaux de loyers.

[489] CGDD, 2014, *Chiffres et statistiques*, « Les conditions d'occupation des logements au 1er janvier 2013 », n°556 - source Filocom

Aire urbaine du Havre

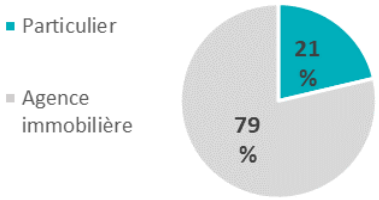
1/ Représentativité de l'échantillon

Annonces recueillies	1144
Annonces exploitables	865
Résidences principales occupées par des locataires du parc privé	44999
Taux de couverture des loyers	2%

Estimation du taux de couverture des loyers de marché

Hypothèse minimale - 33% rotation annuelle	6%
Hypothèse maximale - 17% rotation annuelle	11%

2/ Origine des annonces exploitées



3/ Localisation dans l'aire urbaine

Pôle	95%
dont commune centre	85%
autres communes	10%
Couronne	5%

4/ Typologie

Maison	**33**
T1 et T2	12%
T3	39%
T4	18%
T5 et plus	30%

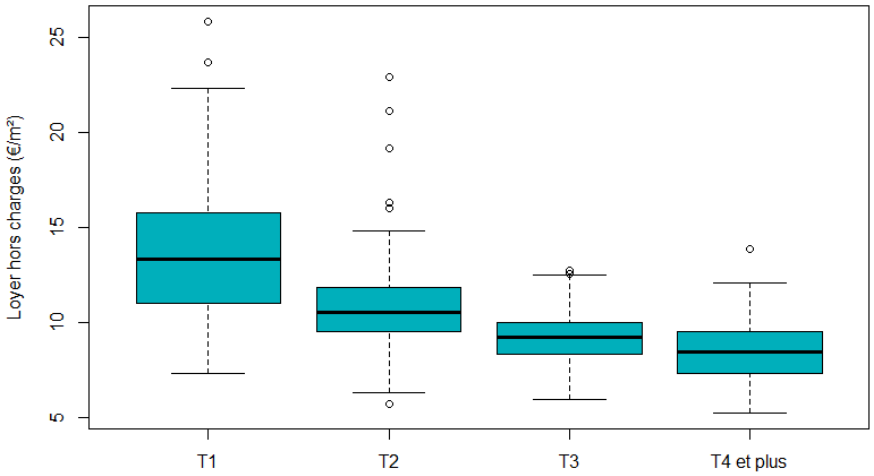
Appartement **96 %**

Appartement	**832**
T1	22%
T2	40%
T3	28%
T4 et plus	10%

5/ Loyers de marché

	Appartement				**Maison**		
	T1	***T2***	***T3***	***T4 et plus***	***T3***	***T4***	***T5 et plus***
1er décile	10,0 €	8,7 €	7,3 €	6,9 €	-	-	-
1er quartile	11,1 €	9,5 €	8,3 €	7,3 €	-	-	-
Médiane	13,3 €	10,6 €	9,3 €	8,5 €	-	-	-
Moyenne	13,6 €	10,8 €	9,2 €	8,6 €	-	-	-
3ème quartile	15,8 €	11,9 €	10,0 €	9,6 €	-	-	-

Loyers de marché des appartements



Aire urbaine d'Alençon

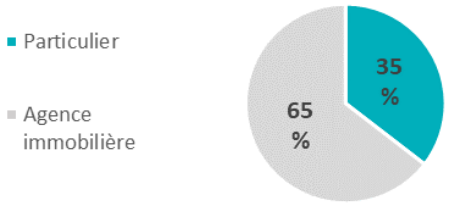
1/ Représentativité de l'échantillon

Annonces recueillies	570
Annonces exploitables	423
Résidences principales occupées par des locataires du parc privé	11220
Taux de couverture des loyers	3,8%

Estimation du taux de couverture des loyers de marché

Hypothèse minimale - 33% rotation annuelle	13%
Hypothèse maximale - 17% rotation annuelle	21%

2/ Origine des annonces exploitées



3/ Localisation dans l'aire urbaine

Pôle	91%
dont commune centre	81%
autres communes	10%
Couronne	9%

4/ Typologie

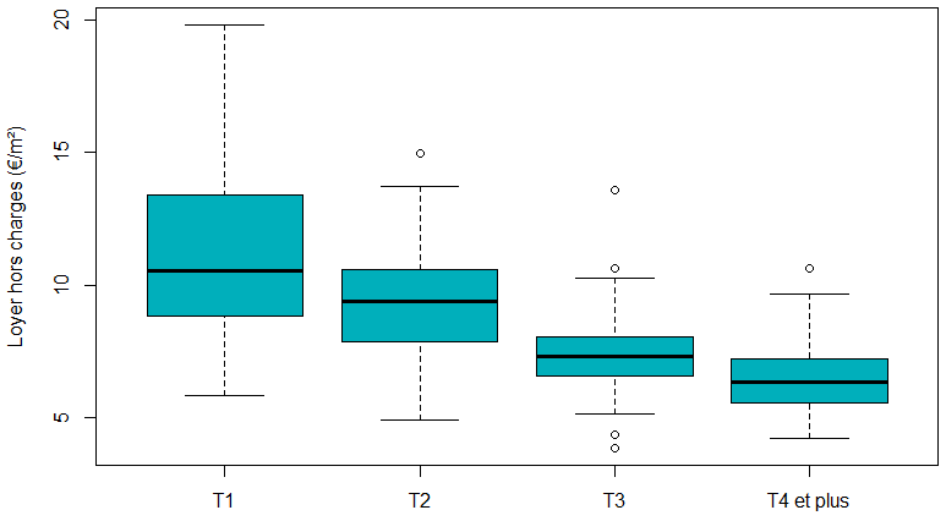
Appartement **78%**

Maison	**91**	**Appartement**	**332**
T1 et T2	6%	*T1*	24%
T3	31%	*T2*	44%
T4	32%	*T3*	23%
T5 et plus	31%	*T4 et plus*	9%

5/ Loyers de marché

	Appartement				Maison		
	T1	***T2***	***T3***	***T4 et plus***	***T3***	***T4***	***T5 et plus***
1er décile	7,9 €	7,0 €	6,0 €	4,5 €	6,2 €	5,5 €	5,1 €
1er quartile	8,9 €	7,9 €	6,6 €	5,5 €	7,0 €	6,0 €	5,3 €
Médiane	10,6 €	9,4 €	7,3 €	6,3 €	7,5 €	7,2 €	6,1 €
Moyenne	11,2 €	9,3 €	7,5 €	6,7 €	7,8 €	7,2 €	6,4 €
3ème quartile	13,4 €	10,6 €	8,1 €	7,2 €	8,5 €	8,1 €	7,1 €

Loyers de marché des appartements



Aire urbaine de Flers

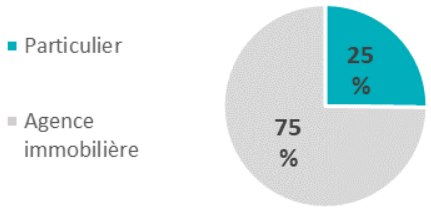
1/ Représentativité de l'échantillon

Annonces recueillies	479
Annonces exploitables	341
Résidences principales occupées par des locataires du parc privé	8265
Taux de couverture des loyers	4,1%

Estimation du taux de couverture des loyers de marché

Hypothèse minimale - 33% rotation annuelle	14%
Hypothèse maximale - 17% rotation annuelle	23%

2/ Origine des annonces exploitées



3/ Localisation dans l'aire urbaine

Pôle	87%
dont commune centre	76%
autres communes	12%
Couronne	13%

4/ Typologie

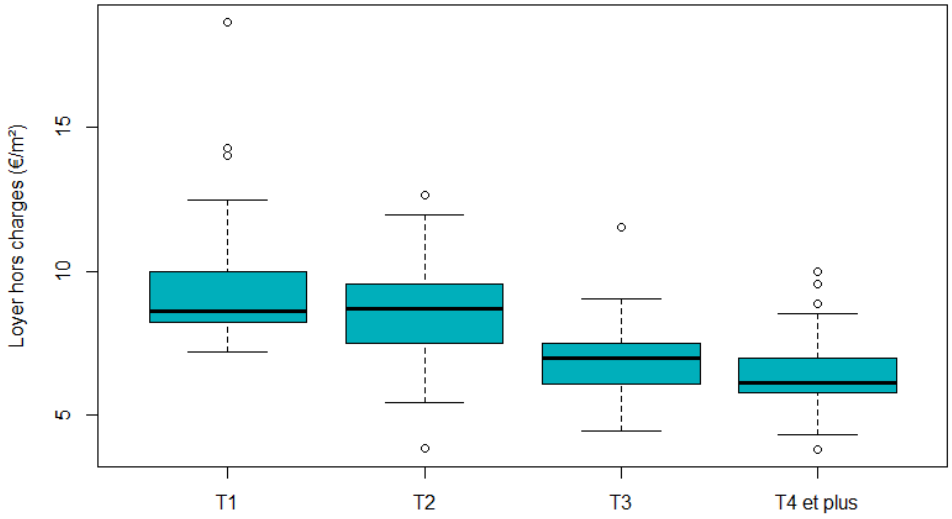
Appartement **73 %**

Maison	**97**	**Appartement**	**249**
T1 et T2	13%	*T1*	13%
T3	30%	*T2*	39%
T4	36%	*T3*	35%
T5 et plus	21%	*T4 et plus*	12%

5/ Loyers de marché

	Appartement				**Maison**		
	T1	***T2***	***T3***	***T4 et plus***	***T3***	***T4***	***T5 et plus***
1er décile	7,6 €	6,4 €	5,5 €	5,0 €	6,1 €	5,4 €	-
1er quartile	8,2 €	7,5 €	6,1 €	5,8 €	6,5 €	5,8 €	-
Médiane	8,6 €	8,7 €	7,0 €	6,1 €	6,9 €	6,5 €	-
Moyenne	9,7 €	8,5 €	6,9 €	6,5 €	7,2 €	6,6 €	-
3ème quartile	10,0 €	9,6 €	7,5 €	7,0 €	7,9 €	7,2 €	-

Loyers de marché des appartements



Aire urbaine d'Argentan

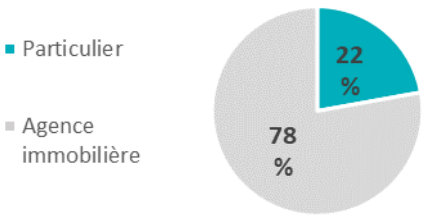
1/ Représentativité de l'échantillon

Annonces recueillies	180
Annonces exploitables	140
Résidences principales occupées par des locataires du parc privé	3175
Taux de couverture des loyers	4,4%

Estimation du taux de couverture des loyers de marché

Hypothèse minimale - 33% rotation annuelle	15%
Hypothèse maximale - 17% rotation annuelle	25%

2/ Origine des annonces exploitées



3/ Localisation dans l'aire urbaine

Pôle	96,5%
dont commune centre	96%
autres communes	1%
Couronne	3,5%

4/ Typologie

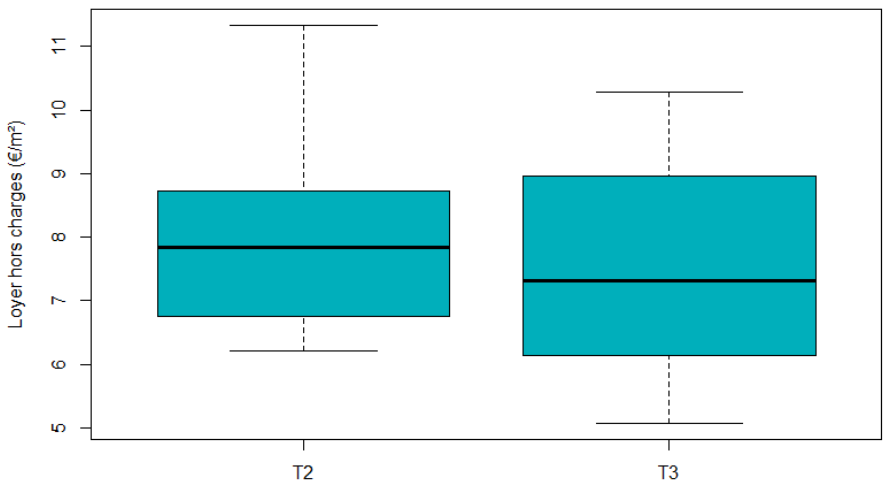
Maison	**35**	**Appartement**	**105**
T1 et T2	23%	*T1*	13%
T3	20%	*T2*	49%
T4	29%	*T3*	28%
T5 et plus	29%	*T4 et plus*	11%

Appartement **75 %**

5/ Loyers de marché

	Appartement				Maison		
	T1	***T2***	***T3***	***T4 et plus***	***T3***	***T4***	***T5 et plus***
1er décile	-	6,3 €	5,6 €	-	-	-	-
1er quartile	-	6,8 €	6,1 €	-	-	-	-
Médiane	-	7,8 €	7,3 €	-	-	-	-
Moyenne	-	8,0 €	7,3 €	-	-	-	-
3ème quartile	-	8,7 €	9,0 €	-	-	-	-

Loyers de marché des appartements



Aire urbaine de L'Aigle

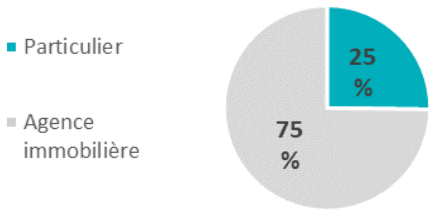
1/ Représentativité de l'échantillon

Annonces recueillies	479
Annonces exploitables	341
Résidences principales occupées par des locataires du parc privé	8265
Taux de couverture des loyers	4%

Estimation du taux de couverture des loyers de marché

Hypothèse minimale - 33% rotation annuelle	14%
Hypothèse maximale - 17% rotation annuelle	23%

2/ Origine des annonces exploitées



3/ Localisation dans l'aire urbaine

Pôle	88%
dont commune centre	83%
autres communes	5%
Couronne	12%

4/ Typologie

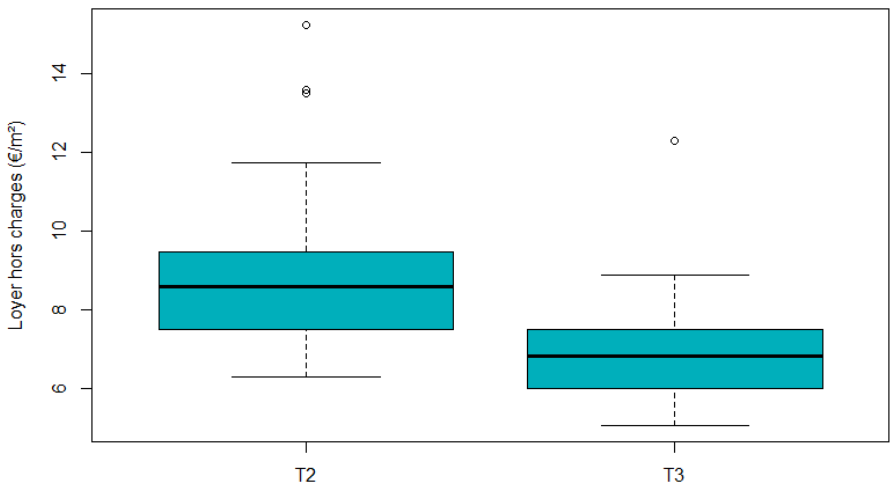
Appartement **67 %**

Maison	**49**	**Appartement**	**102**
T1 et T2	10%	*T1*	13%
T3	31%	*T2*	34%
T4	43%	*T3*	41%
T5 et plus	16%	*T4 et plus*	12%

5/ Loyers de marché

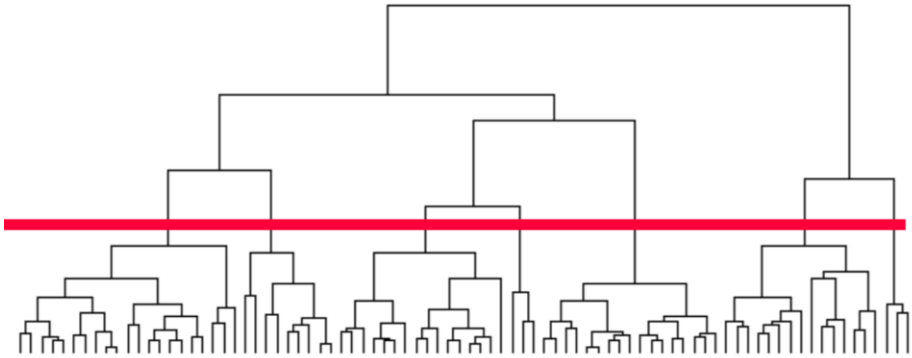
	Appartement				**Maison**		
	T1	***T2***	***T3***	***T4 et plus***	***T3***	***T4***	***T5 et plus***
1er décile	-	7,0 €	5,5 €	-	-	5,8 €	-
1er quartile	-	7,5 €	6,0 €	-	-	6,5 €	-
Médiane	-	8,6 €	6,8 €	-	-	6,9 €	-
Moyenne	-	8,9 €	7,0 €	-	-	7,0 €	-
3ème quartile	-	9,5 €	7,5 €	-	-	7,3 €	-

Loyers de marché des appartements

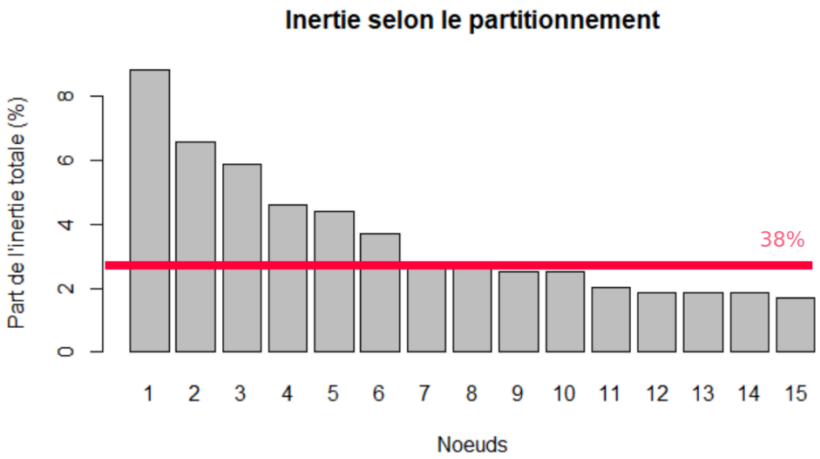


Annexe 6.Typologie des quartiers d'habitat social de l'agglomération havraise

Dendogramme de la classification ascendante hiérarchique avec agrégation selon le critère de Ward



Part de l'inertie expliquée par un partitionnement en 7 classes



Annexe 7.Reconstitution de l'évolution du parc HLM entre 2004 et 2018

L'évolution du nombre de logements sociaux entre 2004 et 2018 a été reconstituée pour chaque aire urbaine à partir de plusieurs sources. Celles-ci ne comptabilisent pas les logements sociaux de la même manière.

Le parc de logements sociaux

Le RPLS, base la plus exhaustive sur le logement social, fournit le nombre de logements sociaux pour chaque aire urbaine au 1er janvier 2017 et au 1er janvier 2018. Le nombre de logements sociaux pour les années antérieures est estimé en supprimant les logements mis en service dans l'année et ajoutant les logements disparus dans l'année.

Le taux de vacance

Le taux de vacance annuel est issu de Filocom car les informations sur le parc vacant ne sont disponibles qu'à partir de 2011 pour le RPLS. Il est disponible pour toutes les années impaires (2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017) et correspond aux logements possédés par un organisme Hlm qui sont inoccupés au 1 janvier de l'année. Par rapport au RPLS, Filocom identifie un nombre de logements vacants beaucoup plus important. En 2017, la ville du Havre compte 4% de logements locatifs sociaux selon le RPLS et 8% selon Filocom. Cette différence tient notamment au mode de dénombrement des logements vacants. Dans le RPLS, il s'agit des logements identifiés comme vacants par les organismes Hlm. Dans Filocom, les logements vacants résultent d'une estimation des services fonciers plutôt que d'un comptage direct. « Il revient aux impôts d'identifier par les moyens à leur disposition, l'occupant au 1er janvier. Ces moyens ne sont pas infaillibles, des logements occupés étant sans doute classés par erreur vacants » (Comptes du logement, 2006, p.34). Cependant, les services du ministère estiment que les évolutions de la vacance sont fiables (SESP, 2002). L'indicateur de vacance est donc plutôt mobilisé pour montrer l'évolution du nombre de logements vacants plutôt que pour rendre compte du nombre précis de logements vacant pour une année donnée.

L'offre nouvelle

L'offre de logements supplémentaires correspond au nombre de logements mis en service pour la première fois dans l'année. Il s'agit de tout nouveau logement agréé HLM : logement neuf, logement privé conventionné, bureau transformé en logement, division de logements, etc. Certains bailleurs ajoutent aussi les logements sociaux achetés auprès d'autres

organismes Hlm ou SEM. A partir des informations disponibles (rapports d'activités, entretiens, délibérations des collectivités), ces logements sont décomptés de l'offre supplémentaire.

Les démolitions et ventes de logement

L'offre de logements disparus correspond aux démolitions et aux ventes de logement à des personnes ou organisations extérieures au parc social. Elles sont reconstituées à partir des informations fournies par la communauté d'agglomération du Havre et la DDT de l'Orne. Les démolitions correspondent, pour les démolitions non financées par l'ANRU aux dates d'autorisation de démolition par la collectivité locale en cas de délégation (CODAH) ou par la DDT (villes ornaises) et aux dates de financement dans le cadre des démolitions financées par l'ANRU d'après les bilans annuels du comité régional de l'habitat et du logement. Les ventes de logement correspondent pour la ville du Havre aux logements vendus au 31/12/2017 comptabilisés par année de mise en vente. Un logement mis en vente en 2007 sera décompté en 2007 même s'il a pu être vendu une autre année. Les informations sur les ventes de logement et les démolitions ne sont pas disponibles pour le parc de l'aire urbaine du Havre situé hors de la CODAH (2,39% du parc soit 889 logements en 2017). Pour les villes ornaises, les ventes de logements correspondent aux logements absents du RPLS 2017 ou vendus d'après les organismes Hlm, comptabilisés par année d'autorisation à la vente par l'Etat. Les disparitions de logement correspondant à des restructurations de logement (regroupement de deux logements en un seul) ou des changements d'usage (conversion d'un logement en local commercial par exemple) ne sont pas comptabilisées. D'après les salariés des organismes Hlm rencontrés, il s'agit d'opérations très rares qui restent encore plus marginales que la vente Hlm.

LES ORGANISMES HLM À L'ÉPREUVE DE LA DÉCROISSANCE URBAINE

Depuis la fin des années 2000, de nombreux organismes HLM implantés en dehors des territoires métropolitains connaissent des difficultés croissantes (augmentation du nombre de logements vacants, incertitude sur la production neuve, diminution des recettes, etc.). Dans le même temps, les fédérations HLM mettent en avant le rôle central des organismes HLM dans ces territoires pour accompagner les collectivités locales confrontées, elles aussi, à des difficultés urbaines (vacance, diminution des prix immobiliers, perte de population).

Cet apparent paradoxe sert de fil directeur à cette thèse. La notion de la décroissance urbaine, envisagée comme processus local d'affaiblissement démographique, économique et social des villes, est mobilisée pour rendre compte du caractère systémique des difficultés rencontrées par les organismes HLM. Elle permet également d'analyser la spécificité de la participation des organismes HLM aux politiques urbaines dans ces contextes de décroissance. Trois caractéristiques de l'activité des organismes HLM sont explorées : le repositionnement du logement social sur des marchés immobiliers marqués par des processus de dévalorisation, la redéfinition des enjeux des politiques du logement en contexte de décroissance, le décalage avec les politiques sectorielles du logement social et leurs évolutions récentes.

Pour cela, une double enquête a été menée. À l'échelle nationale, la mobilisation des fédérations HLM pour intégrer les enjeux de décroissance urbaine aux politiques du logement a été retracée dans les années 1980 puis dans les années 2010. À l'échelle locale, cinq villes ont été retenues pour observer l'évolution des activités des organismes HLM en contexte de décroissance et leur participation aux politiques urbaines : Le Havre, Alençon, Flers, Argentan et L'Aigle.

Mots-clés : organisme HLM, logement social, décroissance urbaine, sociologie des groupes d'intérêt, vacance, marché immobilier

SOCIAL HOUSING ORGANIZATIONS FACING URBAN SHRINKAGE

Since the late 2000s, many social housing organizations located outside metropolitan areas have been experiencing increasing challenges (increase in the number of vacant units, uncertainty about new residential construction, decrease in revenues, etc.). Concurrently, the National Federations of Social Housing Organizations (NFSHO) has emphasized the central role of its member organizations in these same territories in supporting local governments, also facing urban challenges such as housing vacancy, property prices decrease and population decline.

This apparent paradox serves as a guiding thread for this thesis. The notion of urban shrinkage, envisioned as a local process of demographic, economic and social decline of cities, serves to illustrate the systemic character of the challenges faced by social housing companies. It also serves to highlight the way in which social housing organizations contribute to urban policies in these particular contexts. Three aspects of the social housing organisations' activities have been examined: the repositioning of social housing in real estate markets affected by depreciation, the resetting of housing policies' stakes in contexts of urban shrinkage, and the mismatch with sectoral social housing policies and their recent evolutions.

For this purpose, a survey has been carried out on a double level. On a national scale, I have traced back the NFSHO's efforts to integrate urban shrinkage issues into housing policies during the 1980s and the last decade of the 2000s. At the local level, I have selected five cities (Le Havre, Alençon, Flers, Argentan and L'Aigle) in order to observe the evolution of social housing organizations' activities in contexts of urban shrinkage as well as their contribution to urban policies.

Key-words: social housing organization, social housing, urban shrinkage, interest group studies, housing vacancy, real estate market