Collège Doctoral Languedoc-Roussillon

THÈSE DE DOCTORAT

La fabrique du logement abordable

L'exemple de la métropole de Montpellier

Présentée en vue de l'obtention du grade de docteur
en **Urbanisme et Aménagement de l'Espace**
de **l'Université de Perpignan Via Domitia**

Ecole Doctorale n°544 – INTER-MED
Unité de Recherche ART-Dev UMR 5281

Présentée par **Stéphanie JANNIN**

Dirigée par **David Giband**

Soutenue publiquement **19 novembre 2024** devant le jury composé de

Alexandre BRUN Professeur, Université Paul Valéry Montpellier 3	Rapporteur
Jérôme DUBOIS Professeur, Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional d'Aix-Marseille	Rapporteur
Aurélie DELAGE Maîtresse de Conférence, Université de Perpignan Via Domitia	Examinatrice
Marie-Christine JAILLET Professeure émérite, Directrice de Recherche au CNRS, Université Toulouse 2 le Mirail	Examinatrice
Florence LIPSKY Professeure, École Nationale Supérieure d'Architecture de Paris La Villette	Examinatrice
Clara SANDRINI Professeure, École Nationale Supérieure d'Architecture de Paris Val de Seine	Examinatrice
David GIBAND Professeur, Université de Perpignan Via Domitia	Directeur de thèse

UP VD Université Perpignan Via Domitia
CRÉATRICE D'AVENIRS DEPUIS 1350

UPVD VIA DOMITIA - ÉCOLE DOCTORALE 544 "INTER-MED" Plus Ultra

REMERCIEMENTS

A mes parents, partis trop tôt, mais qui m'ont transmis l'essentiel,
l'amour, la soif de connaissances, le goût du travail, l'exigence de l'engagement.
Cette thèse leur est dédiée, avec tout mon amour et ma reconnaissance infinie.

Mes remerciements les plus sincères s'adressent en tout premier lieu à David Giband qui a accepté de m'accompagner tout au long de ce travail. Sa justesse, sa rigueur et sa bienveillance ont été décisives pour me permettre de le mener à terme. Je lui exprime ma profonde reconnaissance. Merci, David.

Je tiens à exprimer ma gratitude à l'égard des membres du jury qui me font l'honneur de lire et évaluer mon travail : Alexandre Brun, Aurélie Delage, Jérôme Dubois, Marie-Christine Jaillet, Florence Lipsky et Clara Sandrini.

Ma reconnaissance va également aux membres de mon CSI, Guilhem Boulay, Aurélie Delage, Andrés Martinez et Jean-Paul Volle. Votre engagement à mes côtés et vos conseils éclairés ont fait de chacun de nos échanges des étapes déterminantes, je vous en remercie très sincèrement.

Je n'oublie pas tous ceux qui ont accepté de me consacrer du temps pour un entretien, agents des collectivités, opérateurs, aménageurs, bailleurs sociaux, acteurs nationaux ou locaux, architectes, urbanistes et tout particulièrement les maires des villages qui relèvent chaque jour le difficile et exigeant exercice de la démocratie de proximité. Tous ont enrichi cette recherche de leurs réflexions et expériences, qu'ils acceptent toute ma reconnaissance.

Nicole, mon amie fidèle et ma relectrice dévouée, un grand merci pour ton soutien constant, ton œil attentif et protecteur. Gabriela et Shana, merci, votre aide a été précieuse, que votre passion pour l'urbanisme et l'architecture s'enrichisse chaque jour de multiples expériences.

Mes amis d'enfance, ma famille de cœur, ici et là-haut, la vie nous a fait un beau cadeau. Merci pour les parenthèses que vous m'avez offertes, des moments précieux et salvateurs qui ont ponctué cette aventure. Je nous sais prêts pour les décennies à venir !

Je remercie aussi chaleureusement ma famille pour leur amour, leur soutien quotidien et leur patience. Roselyne, ma belle-mère, dont la présence attentive et maternelle à nos côtés rend tout simplement les choses possibles. Chantal, Philippe, Brigitte ma chère cousine, Aurélie, mon neveu et mes nièces dont je suis si fière, Valentin, Gabrielle, Charlotte, Clara, Alanis, Estée. Chacune et chacun, à votre manière, vous m'avez apporté la ressource nécessaire. Amandine et Fred, merci également à vous, notre amitié, votre présence et les moments que nous partageons dans nos précieuses Cévennes comptent beaucoup.

Danièle, ma chère tante, le ciment de notre famille, passeuse entre les générations, tes œuvres ont veillé sur mes travaux. Ton effervescence intellectuelle qui ne s'épuise jamais est une source de stimulation et d'inspiration dont je ne me lasse pas. Je voudrai te témoigner ici tout mon amour.

A l'heure d'écrire ces lignes, je pense à mon frère Michaël. Tu me manques toujours autant mais je dois aussi reconnaître que le désir inavoué de vivre pour deux aura très certainement été un puissant moteur dans tout ce que j'entreprends, tant dans ma vie personnelle que professionnelle.

Frédéric, mon frère adoré, mon allié, ton soutien indéfectible et ta présence rassurante m'apportent l'amour et la sécurité qui me permettent d'avancer. Je ne pourrai jamais t'en remercier suffisamment, alors je choisis de t'aimer tout simplement.

Mes trois enfants, Adèle, Pierre et Romane, je vous remercie d'avoir accepté mon manque de disponibilité durant ces derniers mois. Vous m'avez encouragé chaque jour par vos mots, vos attentions, votre présence. Je vous remercie d'être exactement ce que vous êtes, passionnés, intelligents, enthousiastes, drôles, sensibles, libres, remplis d'envies et d'amour les uns pour les autres. Vous êtes ma plus grande fierté, vous regarder grandir suffit.

Enfin Cyril, mon mari, mon amoureux, mon meilleur ami, sans oublier mon relecteur, je voudrai tant te remercier. Tout cela n'aurait pas été possible si tu n'étais pas. La puissance de notre amour qui traverse les années ne peut se décrire ni s'écrire. Il nous reste encore tant à faire ensemble, et cela me grise tout autant qu'à nos vingt ans, sur les bancs de l'École d'Architecture de Paris-Belleville. Quel plus beau cadeau espérer ?

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE 5

PARTIE 1 – UN OBJET AUX CONTOURS FLOUS 37

CHAPITRE 1 – L'ACCES POUR TOUS AU LOGEMENT URBAIN : UN PROBLEME DEVENU STRUCTUREL 38

CHAPITRE 2 – DEBATS SCIENTIFIQUES ET DELICAT TRANSFERT DE LA NOTION DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES 95

CHAPITRE 3 – DU LOGEMENT ABORDABLE A L'HABITER ABORDABLE, UN AGENT ACTIF DES PROCESSUS DE METROPOLISATION 123

PARTIE 2 – LE BLOC COMMUNAL AU DEFI DE LA FABRIQUE POLITIQUE ET OPERATIONNELLE DE L'HABITER ABORDABLE 150

CHAPITRE 1 – PRESENTATION DU TERRAIN D'ETUDE 152

CHAPITRE 2 – LES MAIRES ET LE LOGEMENT ABORDABLE 170

CHAPITRE 3 – SIGNES DE RUPTURE DU MODELE OPERATIONNEL MONTPELLIERAIN 218

CHAPITRE 4 – AMENAGEURS, BAILLEURS SOCIAUX, PROMOTEURS : LE JEU D'ACTEURS HISTORIQUE BOUSCULE 263

CONCLUSION GÉNÉRALE 298

LISTE DES ACRONYMES 312

BIBLIOGRAPHIE 318

LISTE DES FIGURES 346

LISTE DES TABLEAUX 348

LISTE DES ENCARTS 349

LISTE DES ANNEXES 350

TABLE DES MATIÈRES 351

« It appears that a gap is currently opening up between the imaginaries, discourses, intentions and strategies aiming to deliver affordable urban housing for all and the so far detectable outcomes which indicate that for a substantial proportion of urban residents those envisaged goals are actually not being delivered. This policy outcome gap can intellectually be linked to our lack of understanding about how affordable decent housing can effectively be put into place in high-demanded urban centers located in open market-based western societies ».

« Il semble qu'un fossé se creuse actuellement entre les imaginaires, les discours, les intentions, les stratégies visant à fournir des logements urbains abordables pour tous, et les résultats jusqu'à présent détectables qui indiquent que, pour une proportion substantielle de résidents urbains, les objectifs envisagés ne sont en réalité pas atteints. Cet écart de résultats politiques peut intellectuellement être lié à notre manque de compréhension de la manière dont des logements abordables et décents peuvent être efficacement mis en place dans les centres urbains attractifs de sociétés occidentales ouvertes et fondées sur le marché ».

(Wetzstein, 2017)

INTRODUCTION GÉNÉRALE

L'accès à un logement abordable et digne s'impose aujourd'hui comme une préoccupation centrale dans la plupart des pays du monde. 96 millions de ménages urbains sont en difficulté financière pour se loger, 235 millions vivent dans des logements insalubres, auxquels s'additionneront demain les 106 millions de ménages supplémentaires à faibles revenus qui seront confrontés au défi du logement abordable. En 2050, l'accessibilité financière au logement affectera alors 1,6 milliards de personnes, soit un tiers de la population urbaine (*Tackling the world's affordable housing challenge*, 2014). Cette situation alarmante s'observe tant dans les pays du Nord que ceux du Sud, dans les villes universitaires ou à haute valeur économique, dans les zones géographiquement restreintes ou dans les territoires à fort attrait touristique et tout particulièrement dans les métropoles. Elle s'exprime comme une caractéristique propre aux territoires soumis à des processus d'urbanisation généralisée et de métropolisation (Deboulet, 2022) et s'inscrit à l'articulation de deux éléments de contexte dominants.

D'une part la métropolisation, entendue comme un processus spatial rendant compte de nouvelles organisation de l'espace productif (Ghorra-Gobin, 2010), procède de la concentration des richesses, des classes aisées et des activités tertiaires au cœur de grandes agglomérations (Vermeren, 2021). Elle active des mécanismes interdépendants de tensions des marchés immobiliers et de ségrégations socio-spatiales (Fusco & Scarella, 2011) dans lesquels s'installe progressivement dans la deuxième moitié du XXème siècle le problème de « l'inabordabilité » du logement pour une part croissante, et désormais dominante, de la population.

D'autre part, l'évolution structurelle la plus significative de l'économie mondiale depuis les années 1980 réside dans le développement majeur de la finance internationale (Nappi-Choulet, 2012) qui, déclinée dans le secteur du logement, a dessiné le contexte économique au développement mondialisé et métastasique de ce que l'on peut qualifier de crise du logement

abordable. Alors que, pour le plus grand nombre, le logement devient de plus en plus inaccessible, les revenus et gains en capital liés au logement sont en forte croissance pour une minorité de personnes (The Shift Campain, 2020). Dans la financiarisation de la ville en général (G. Pinson, 2020) et du logement en particulier (Boulay, 2019) s'est ainsi ancré une nouvelle forme d'inégalité qui invite à réinterroger l'accès au logement urbain comme un droit fondamental, lui-même inscrit dans les débats portant sur les valeurs et le devenir du logement social.

Si la crise financière mondiale de 2008 a révélé au grand jour le possible effondrement des économies urbaines, leur succès semble désormais conditionné à penser des systèmes de production renouvelés, résilients, en capacité de répondre à des chocs externes (Tsenkova, 2021) et dans lesquels l'abordabilité du logement pour les populations locales apparait comme un enjeu dominant. Celui-ci s'exprime à la fois comme un besoin qui apparait insuffisamment satisfait (Inchauste et al., 2018) et comme un objectif, individuel et collectif, à atteindre. Individuel car l'épanouissement de chaque membre du ménage en dépend. Collectif car il témoigne de la capacité d'une société dans son ensemble à « loger le peuple » pour reprendre la puissante expression de Jean-Paul Flamand[1] que la question du logement abordable semble réinscrire au cœur des préoccupations.

Alors que les discours et injonctions, de nature politiques, professionnelles ou scientifiques se multiplient en faveur de la nécessaire et urgente prise en compte du problème de l'abordabilité du logement dans les secteurs tendus, les processus contemporains de fabrication du logement peinent dans les faits à fabriquer cet objet nouveau (Ghékhière, 2018), mal défini (Baléo, 2020), aux dimensions à la fois politiques, économiques, sociales et urbaines (Bond, 2021; La Ferrière, 2021). Cet « écart détectable entre politique et résultats » (Wetzstein, 2017) constitue le point de départ de nos interrogations et positionne notre travail de recherche à l'articulation de trois explorations. La première vise à participer à la caractérisation, peu documentée en France, de la notion de logement abordable, traduction littérale du concept anglo-saxon de *affordable housing*. La seconde invite à penser la question de l'accès au logement comme un facteur devenu progressivement constitutif de « l'habiter urbain » propre aux sociétés fondées sur les logiques de marché. La troisième enfin s'intéresse aux transitions métropolitaines, de nature socio-spatiales et institutionnelles, que la notion met en exergue dans les métropoles régionales françaises, interrogeant leurs processus de fabrication et leurs gouvernances urbaines.

[1] (Flamand, 1989).

Une notion à l'articulation prix du logement/revenu

« Dans les pays de l'OCDE, au cours des vingt dernières années, les prix des logements ont augmenté à un rythme trois fois supérieur à celui des revenus », Antonio Gutteres (2022).

Le besoin en logements abordables s'est ancré dans un contexte déterminant : depuis les années 90, les coûts liés au logement augmentent à un rythme plus rapide que les salaires, avec un pic spectaculaire sur la période 2000-2007[2] que l'on appelle « le tunnel de Friggit »[3].

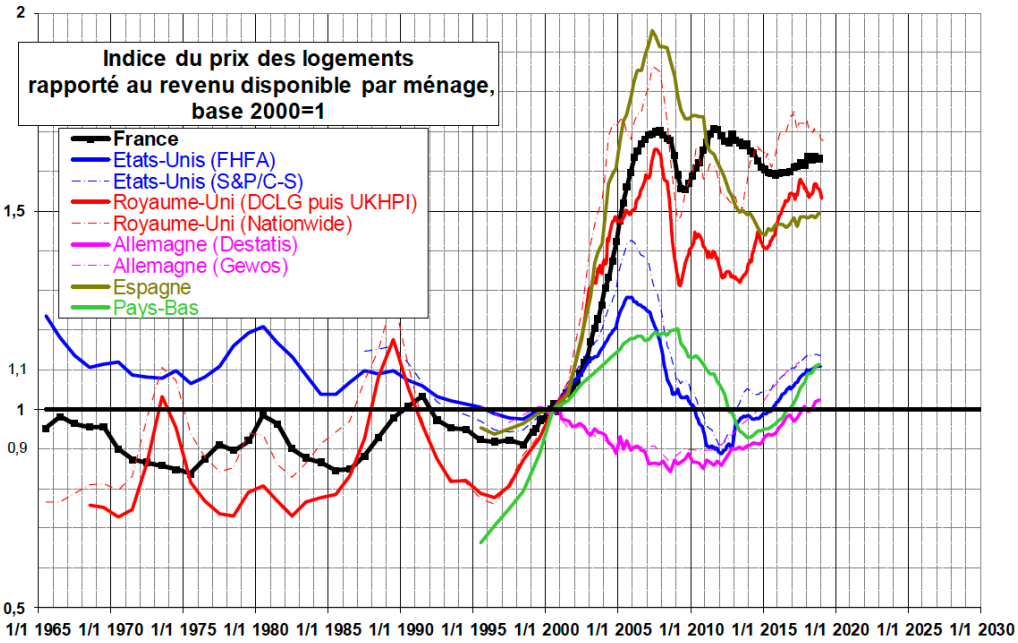


Figure 1 - Comparaison internationale de l'indice du prix des logements par revenu disponible par ménage
(Source : Friggit. Version 2019. CGEDD[4])

Si l'analyse des convergences et divergences au niveau international de l'indice de Friggit n'est pas aisée et la méthodologie comparative toujours délicate à mener (Le Rouzic, 2019), le décalage persistant et grandissant entre le niveau de revenu et le prix du logement s'affirme comme un phénomène devenu structurel et dans lequel s'ancre l'inabordabilité du logement.

[2] (Friggit, 2009 ; Friggit, 2022).

[3] Jacques Friggit observe l'indice du prix des logements rapporté au revenu disponible par ménage en France sur une tendance longue depuis 1965 jusqu'en 2010, offrant une rare opportunité de la mise à disposition d'un indice séculaire sur le sujet. « À notre connaissance (Friggit, 2008) des indices séculaires du prix des logements n'existent que dans trois pays autres que la France : l'indice du « Herengracht » couvre un quartier d'Amsterdam depuis le XVIIe siècle ; un indice couvre les quatre principales villes norvégiennes depuis le début du XIXe siècle ; et un autre indice couvre les principales villes des États-Unis depuis la fin du XIXe siècle jusqu'à 1953, puis la totalité ou une large fraction du territoire de ce pays » (Friggit, 2009). Grâce à la conception de cet indice, Friggit, en s'appuyant sur le cas de l'Ile de France, met en évidence le fait que le prix des logements a évolué au même rythme que le revenu des ménages de 1965 jusqu'aux années 90. Depuis, les travaux menés par Friggit auprès de l'IGEDD (anciennement CGEDD) ont été enrichis par des comparaisons internationales, essentiellement aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et en Allemagne qui expriment partout la même tendance.

[4] https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/prix-immobilier-evolution-a-long-terme-a1048.html.

L'OCDE confirme cette tendance et constate que les ménages éprouvent de plus en plus de difficultés pour accéder à un logement abordable de qualité. « De manière générale, les prix des logements ont augmenté plus vite que les revenus moyens, et les ménages s'endettent de plus en plus pour acheter leur logement, de sorte que pour un grand nombre d'entre eux, le coût du service de la dette hypothécaire s'est alourdi malgré la baisse des taux d'intérêt. Les loyers ont augmenté plus vite que l'inflation, et les coûts du logement s'inscrivent en forte hausse dans l'ensemble »[5]. La question du logement abordable révèle ainsi « la complémentarité et même la substituabilité » de la question du logement et de celle du revenu, dont il est étonnant de constater à quel point elles sont peu documentées, aspect révélé par Thalmann dans un article au nom évocateur : « House Poor or simply poor? » (Thalmann, 2003).

Dans le même temps, le coût du logement est désormais le poste de dépenses le plus élevé des ménages [6] et sa part dans leur budget a augmenté. En Europe, les contributions liées au logement (incluant l'accès à l'eau et l'énergie) ajoutées à celles liées au transport représentent plus de 30% des dépenses des ménages. Elles ont augmenté à un rythme beaucoup plus rapide en 2021 que sur la période 2015-2020 (de l'ordre de 4,8% pour le logement et 6,8% pour le transport) [7]. Se loger dans de bonnes conditions nécessite aujourd'hui pour une part grandissante des ménages un fort accroissement de leur effort financier (Driant, 2019) comparativement aux générations précédentes[8]. Dans l'Union européenne, 25 % du budget des ménages est en moyenne consacré au logement Ce poste de dépenses permanent peut atteindre plus de 50 % du budget pour les ménages disposant de très faibles ressources ou dépendant des minima sociaux (Ghékhière, 2008).

La question de l'abordabilité du logement exprime également un nouveau facteur d'inégalité sociale selon la part du revenu consacré au logement. En effet, si les coûts du logement augmentent à tous les niveaux de l'échelle de distribution des revenus, l'impact de cette augmentation est inversement proportionnel au revenu des ménages. Les ménages les moins aisés vont consacrer une part plus importante de leur revenu au logement, tandis que pour les ménages les plus aisés l'augmentation du prix du logement sera identique mais moins impactante. Les dépenses de logement grèvent ainsi globalement de plus en plus le budget des ménages et impose « un fardeau disproportionné aux ménages à faible revenu »[9].

[5] *Boîte à outils de l'OCDE pour les politiques publiques du logement, Rapport de synthèse*, OCDE (2021), p15.
[6] Résolution sur l'accès à un logement décent et abordable pour tous, UE (2021).
[7] *Keys Figures on European Living Conditions*, UE (2023) ; *Chiffre clé sur l'Europe*, UE (2022).
[8] *Under Pressure : the squezzed middle class*, OCDE, 2019.
[9] *Boîte à outils de l'OCDE pour les politiques publiques du logement, Rapport de synthèse*, OCDE (2021), p19.

L'augmentation du coût du logement

Parallèlement à l'écart grandissant entre revenu et coût du logement, la hausse des prix de l'immobilier est observable de manière significative dans la plupart des pays de l'OCDE[10]. Elle est sans précédent aux Etats-Unis où « la baisse d'environ 30 % des prix réels[11] de 2006 à 2009 a fait suite à une hausse d'environ 130 % depuis la fin des années 1990 » (Grossmann-Wirth et al., 2010). La tendance est la même en Chine avec des prix qui doublent entre 2004 et 2011 dans les 35 plus grandes villes du pays (Gaulard, 2014) mais également en Inde (Bautès et al., 2011), au Brésil[12] ou encore en Russie (Grave, 2012). En Europe, les prix des logements ont augmenté de 4,5 % dans la zone euro et de 4,7 % dans l'UE au premier trimestre de 2018 par rapport au même trimestre en 2017, les revenus n'ont pendant la même période, progressé que de 2,7 %.

Build Europe[13] qui représente plus de 60% de la production du logement en Europe[14], publie en 2019 un Manifeste[15] sur le logement afin de sensibiliser les dirigeants à l'urgence et la gravité de la problématique du logement abordable[16]. L'organisation y identifie que les coûts de production du logement représentent un obstacle essentiel auquel le marché du logement abordable fait face en Europe. Elle atteste que leur augmentation est liée à des facteurs exogènes (augmentation du coût des intrants et de la main-d'œuvre), mais sont aussi relatives au processus global, de la planification aux actions de vente, et met en cause « le fonctionnement de notre propre système ». L'efficacité de ce processus global à fournir un logement abordable est contrainte selon elle selon plusieurs facteurs : l'inflation normative et réglementaire, l'obligation de son application immédiate, les exigences environnementales, la recherche d'économie énergétique du logement, l'enjeu de sobriété foncière par ailleurs porté par l'Europe[17] avec notamment la mise en place du Zéro Artificialisation Nette à l'horizon 2050,

[10] *Regions and Cities at a Glance*, OCDE (2022).
[11] Le prix réel est le prix effectif corrigé par l'indice des prix à la consommation.
[12] *« Bulle ou boom au Brésil ? »,* Le Devoir, Agence France Presse (2014).
[13] Build Europe est une organisation ombrelle au niveau européen qui rassemble les fédérations nationales de promoteurs et de constructeurs de maisons. Build Europe est une association européenne représentant plus de 30 000 promoteurs et constructeurs de maisons affiliés aux fédérations de 10 États.
[14] Dans « Lettre adressée à la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen sur l'initiative de Build Europe en faveur des réfugiés ukrainiens » (Pigeon & Loosveldt, 2022).
[15] *Le logement : un défi européen, une nouvelle stratégie*, Build Europ (2019).
[16] Le message de Build Europe est porté auprès de la Commission Européenne et au G7 de 2023 au Japon. Son Président Marc Pigeon s'y exprime dans les termes suivants : « la croissance d'une population vieillissante combinée à une offre de logements insuffisante et de plus en plus inabordable est une bombe sociale prête à exploser au niveau mondial. Demain sera trop tard et il est temps d'agir aujourd'hui. Nous sommes confrontés à une urgence mondiale aussi critique et urgente que le changement climatique. Les gouvernements du G7 doivent considérer que l'accès à un logement abordable est la clé de voûte d'une société bien équilibrée » (Build Europe Warns G7 Housing Ministers in Japan, 2023).
[17] *Stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030*, UE (2021).

les attentes de compensations environnementales, le poids des charges dues aux procédures administratives, jugées « multipliées, parfois superflues et inutiles » et enfin l'insécurité juridique des opérations liée à l'imprévisibilité de l'application du Droit de l'Urbanisme à des fins politiques.

Une économie du logement financiarisée : rendre la pierre liquide

Objet aux multiples facettes le logement est à la fois un foyer pour le ménage qui l'occupe, un bien patrimonial pour celui qui le possède, un produit immobilier pour l'opérateur qui le fabrique, un actif pour l'investisseur et un outil politique pour l'élu qui statue de son utilité dans le temps et dans l'espace. Ce bien complexe et hétérogène est caractérisé par l'expression simultanée de valeurs marchandes et de valeurs d'usage qui caractérisent ses fonctions économiques, sociales et urbaines. La question du logement en général s'inscrit ainsi dans « des processus contradictoires de construction du statut résidentiel et de marchandisation du logement face à une demande de flexibilité » (Fijalkow, 2011, p7). Au cours de ce processus, l'une des transformations majeures réside dans « l'effacement de la valeur d'usage au profit de la valeur marchande » (Fijalkow, 2011, p10)[18]. La question du logement abordable apparait comme un nouveau révélateur de cet effacement, puisqu'elle met en évidence une valeur marchande du logement inaccessible pour les ménages qui en ont l'usage.

La financiarisation du secteur de l'immobilier en général et du secteur du logement en particulier « évoque principalement la transposition au secteur immobilier du phénomène de la mondialisation des capitaux et des investisseurs ainsi que le développement de nouvelles approches financières dans la gestion des actifs. Le marché immobilier, par essence local et physique, devient un marché globalisé et mondial, pour lequel l'immeuble et son quartier sont analysés comme des actifs financiers » (Nappi-Choulet, 2013). Avec le développement de la finance internationale, les règles de la finance classique qui prévalaient jusque-là se sont transformées en concurrençant le financement via les crédits bancaires par les marchés financiers de titres. L'on passe ainsi en une décennie d'une économie de l'endettement auprès

[18] Cette évolution « s'est constituée dans le temps selon trois étapes majeures : « l'une conduit à la *domiciliation*, c'est-à-dire son inscription dans un ordre juridique urbain permettant l'affirmation d'un certain *droit de cité* ; la deuxième, au Moyen Âge, développe l'*affiliation* du logement dans un système de besoins liés au travail, l'époque de la révolution industrielle l'inscrit dans le champ de la famille. La troisième étape, contemporaine, s'illustre par l'*individualisation* de l'habiter, liée à l'accroissement des communications et des mobilités. L'*habiter* y acquiert un poids symbolique, exprimé par le souci d'une localisation stratégique (…) Au cours de ce processus, l'une des plus importantes transformations est l'effacement de la *valeur d'usage* au profit de la *valeur d'échange*. Dès l'Antiquité, le simple abri devient un bien marchand et monnayable. À la fin du Moyen Âge, les immeubles familiaux intégrés dans le système des corporations de métiers cessent d'être bâtis par le groupe domestique pour son propre usage : ils peuvent être vendus, en tout ou partie, ou même loués ». (Fijalkow, 2010, p7 à 11).

d'établissements bancaires à une économie basée sur les marchés financiers, dans lesquels les entreprises se financent directement en émettant elles-mêmes des titres financiers (Jacquet, 1999). La financiarisation du logement s'est affirmée à partir des années 90 (Boulay, 2019), concomitamment à la formation du décalage entre le prix du logement et le revenu des ménages identifié par Friggit. En transformant le logement en actifs, et symétriquement en transformant les risques en passifs financiers, une nouvelle étape est franchie dans l'effacement de la valeur d'usage décrite par Yankel Fijalkow. A la valeur marchande du logement, qui l'affirme en tant que produit s'échangeant sur des marchés, s'ajoute désormais celle de sa valeur financière, faisant glisser progressivement le logement d'un état reconnu comme « particulièrement solide depuis la fin de la seconde guerre mondiale » à un état « liquide » (Leplaideur & Le Goff, 2021), ce qui l'éloigne encore un peu plus de sa valeur d'usage inhérente.

La subtilité des mécanismes financiers sophistiqués de titrisation[19] atteint son paroxysme avec le financement aux États-Unis de l'accession à la propriété pour des ménages défavorisés via les crédits *subprimes*. La baisse des prix de l'immobilier conjuguée à l'érosion de la solvabilité des ménages a entraîné un accroissement rapide et massif du taux de défaut sur la créance hypothécaire. C'est le principe de titrisation, étendu sans réserve à des ménages au risque d'insolvabilité élevé, qui a rendu possible en 2008 la transmission rapide et généralisée, à l'ensemble du secteur financier américain d'abord, puis international, de la crise financière mondiale. L'abordablilité du logement, artificiellement constituée par la financiarisation des marchés de l'immobilier, a ainsi été détruite par la chute de ces mêmes marchés dont elle s'avère pleinement dépendante.

La globalisation des marchés immobiliers

La crise financière de 2008 témoigne d'un effacement extrême de la valeur d'usage du logement abordable au profit de sa valeur financière tout en affectant dans le même temps sa valeur marchande. Nous ne l'identifions pas comme l'évènement déclencheur de la problématique du logement abordable qui lui préexistait et s'était ancrée quelques années auparavant à la fois à travers le décalage revenu/prix du logement et le principe de financiarisation du secteur du logement. En revanche, elle a mis en exergue la globalisation de la problématique et la fragilité des systèmes de fourniture du logement à protéger les ménages de la propagation des situations

[19] La financiarisation du secteur du logement s'accroit encore dans le milieu des années 2000 en Europe avec le développement accéléré de la titrisation dont le principe est de transformer la créance en titres négociables sur les marchés de capitaux et cessibles à des établissements financiers qui souhaitent « acheter du risque ». Aux Etats-Unis ce principe est déjà utilisé depuis les années 1970, faisant du secteur du logement via la titrisation un élément structurant des financements innovants (Nappi-Choulet, 2013).

de crise à travers le monde via les places financières. Selon la définition de Dang et d'Halluin, « la globalisation financière traduit l'interconnexion des marchés financiers internationaux et le positionnement des marchés nationaux comme compartiments du marché mondial » (Dang & d'Halluin, 2017). Cette globalisation s'applique aux marchés immobiliers internationaux, interconnectés par la globalisation financière, chacun des marchés nationaux, eux-mêmes multi segmentés, devenant un segment du marché mondial. Le logement abordable, en tant que bien qui s'échange sur les marchés, n'échappe bien sûr pas à ces interdépendances et met particulièrement en exergue les difficultés qu'elles supposent, en particulier la déconnexion entre les situations physiques, économiques et sociales dans lesquelles s'ancre le besoin en abordabilité du logement, et les marchés immobiliers mondialisés.

Un mouvement de baisse des investissement publics dans le logement

Depuis les années 2000, la tendance généralisée est à la baisse de l'investissement public dans le secteur du logement[20] ce qui, selon l'OCDE, serait un des facteurs structurels qui contribue au problème d'abordabilité[21], conjointement avec l'augmentation du coût des opérations immobilières, les évolutions démographiques et la faiblesse des taux d'intérêt qui, si elle peut permettre dans un premier temps de faciliter l'accès à un logement avec la baisse du coût du crédit, peut s'avérer pousser les prix de l'immobilier à la hausse par la stimulation de la demande.

L'investissement direct dans le logement via les aides à la pierre a chuté alors que les aides à la personne via les allocations logement se maintiennent, illustrant le tournant libéral pris dans les années 80 avec un basculement des participations publiques au logement dirigées sur l'offre (aides à la pierre) vers des participations dirigées sur la demande (aides à la personne). L'aide au logement axée sur la demande mesurée en termes de dépenses publiques consacrées aux allocations de logement, a légèrement augmenté sur les vingt dernières années, passant de

[20] Si, ces vingt dernières années, le montant global de l'investissement public et privé dans l'habitat a varié selon les pays de l'OCDE, l'investissement public (dépenses publiques d'équipement) dans la construction de logements a globalement diminué de moitié. Les dépenses publiques consacrées aux transferts en capital et à la formation de capital brut pour la création de logements ont reculé, passant de 0.17% du PIB en 2001, en moyenne, dans l'OCDE à 0.07% environ du PIB en 2018. L'investissement public direct dans le logement, en particulier, a fondu depuis la crise financière mondiale : il représentait moins de 0.01% du PIB en 2018. La baisse des transferts en capital (transferts publics à des organismes extérieurs à l'administration publique), qui constituent l'essentiel de l'investissement public dans l'habitat, a été moindre. Quoi qu'il en soit, l'investissement public dans le logement, qui se monte en moyenne à moins de 0.1% du PIB depuis la crise financière mondiale, n'est pas élevé. En comparaison, les aides au logement accordées aux ménages, mesurées par les dépenses publiques consacrées aux allocations logement, ont légèrement augmenté au cours de la même période, passant de 0.26% du PIB en 2001 à 0.31% en 2017. En parallèle, la part des dépenses sociales a fléchi dans la plupart des pays de l'OCDE depuis 2010, diminuant d'autant l'offre de logements abordables pour les ménages à faible revenu. *Le logement social : un élément essentiel des politiques de logement d'hier et de demain*, OCDE (2020).

[21] *Construire pour un avenir meilleur : des politiques pour un logement plus abordable*, OCDE (2021).

0.26% du PIB en 2001 à 0.31 % en 2017. Dans le même temps, la part des logements sociaux a reculé dans la plupart des pays de l'OCDE depuis 2010, réduisant du même coup l'offre de logements abordables accessibles aux ménages les plus modestes[22]. La construction de logement social et abordable est directement impactée par la baisse des aides au logement basées sur l'offre. Selon l'OCDE le premier levier à actionner pour augmenter la production de logements abordables serait de relancer l'investissement public dans le logement de manière à accroître l'offre tout en desserrant la pression sur les prix dans les zones tendues[23]. Par ailleurs, la financiarisation du logement s'accompagne d'un poids croissant du pouvoir des acteurs privés qui agissent sur les marchés de la finance et sont ainsi en mesure « de peser bien plus qu'avant sur les décisions prises et les politiques menées par les autres agents économiques : ménages, États, entreprises non financières grandes et petites, organisations non marchandes, services publics » (Chiapello, 2017) ce que démontrent de nombreux travaux scientifiques (Streeck, 2018 ; Lemoine & Orléan, 2022).

Le logement abordable et la métropolisation : une approche socio-spatiale et institutionnelle

Si l'idée de métropole évoque une taille ou un seuil[24], la question du logement abordable ne procède pas tant d'une superficie ou d'une démographie que des processus de métropolisation (Ascher & Bourdin, 2009 ; Deboulet, 2022) ; dans lesquels elle s'inscrit. En témoigne le fait qu'elle se pose, certes avec acuité, dans les métropoles mais aussi dans les stations balnéaires ou autres espaces à forte valeur ajoutée qui ne relèvent pas d'un caractère métropolitain par leur taille mais bien de processus de métropolisation par la concentration de population (potentiellement sur une période seulement de l'année), de valeurs et de richesses sur un territoire ouvert. Nous inscrivons donc notre propos dans la métropolisation comme grille de lecture des organisations urbaines contemporaines (Di Méo, 2010) et nous intéressons dans notre travail à la manière dont la question de l'abordabilité du logement agit sur les dynamiques métropolitaines. Les processus de métropolisation sont de différentes natures, économiques, sociaux, spatiaux et institutionnels. Certains d'entre eux nous intéressent plus particulièrement dans notre quête de compréhension des transformations de l'habiter urbain à l'aune du problème de l'abordabilité du logement.

[22] *Le logement social : un élément essentiel des politiques de logement d'hier et de demain*, OCDE (2020).
[23] *Boîte à outils de l'OCDE pour les politiques publiques du logement - Rapport de synthèse*, OCDE (2021), p62.
[24] A partir de 1million d'habitants pour UCLG (United Cities and Local Governments).

D'un point de vue économique, la question du logement abordable, nous l'avons vu précédemment, interroge la métropolisation dans le mouvement fondamental de transformations qu'elle suggère, dépendant de l'économie internationale et induisant notamment des marchés immobiliers sujets à la financiarisation et à la globalisation, dans lequel le poids des facteurs locaux diminue et se transforme (Le Merrer, 2016).

La question de l'abordabilité du logement se pose dans les transformations socio-spatiales relatives aux processus de métropolisation et l'étalement urbain (*urban sprawl*) qui, entre autres, la caractérise (Deboulet, 2022, p20). Ce dernier, et ses corolaires que sont les recompositions des centralités et polarités (*edge city*) et le déploiement de formes urbaines moins denses (*edgeless city*) (Ghorra-Gobin, 2005), intéressent la question du logement abordable dans ses relations avec les autres fonctions urbaines ayant trait à l'emploi, l'accès aux services, aux équipements publics, aux structures commerciales ou encore au divertissement. Une polarisation de l'espace national se manifeste, avec d'un côté des territoires en perte d'attractivité et de l'autre les métropoles qui agrègent, toujours plus loin dans leur orbite, villes et villages, espaces naturels, agricoles et forestiers (Robinson, 2013). Les niveaux de vie divergent selon les régions au sein des pays, en raison de la coexistence de zones en déprise aux côtés de zones prospères bénéficiant d'une forte concentration de travailleurs majoritairement qualifiés (Bodewig & Ridao-Cano, 2018). Dans les premières, le logement est accessible financièrement mais déconnecté des autres fonctions qui composent l'habiter urbain. Dans les secondes, la question de l'abordabilité du logement se manifeste. L'écartement des travailleurs clés (policiers, infirmiers, artisans, agents de nettoyage…) de plus en plus loin des cœurs métropolitains dans lesquels leur activité est pourtant essentielle, aspect mis en évidence lors de la crise sanitaire de 2019[25], est particulièrement représentative des mécanismes de ségrégation socio-spatiales des espaces métropolitains au détriment des classes moyennes et modestes contraintes à l'éloignement. L'accès à un logement abordable, évalué par les ménages au regard des opportunités offertes par les marchés immobiliers et de leur solvabilité, prend le pas sur les réelles possibilités de leur choix de modes de vie et s'accompagne d'une inexorable soumission à une mobilité accrue, chronophage et coûteuse.

D'un point de vue institutionnel, la métropolisation s'esquisse dans une forme d'influence régionale ouvrant sur de multiples connexions d'échelles supérieures, à partir d'un seuil minimal de quelques centaines de milliers d'habitants (Mangin, 2009). Puisque la question de l'inabordabilité du logement témoigne d'un écart détectable entre politique et résultat, notre

[25] *Regions and Cities at a Glance*, OCDE (2022), p94.

recherche s'intéresse aux interdépendances entre sa montée en puissance et les transformations institutionnelles qui ont impacté les gouvernances locales, de la décentralisation à la construction des métropoles institutionnelles françaises. Les transferts de compétences liées à l'urbanisme et au logement vers les intercommunalités renseignent très certainement sur la manière dont les collectivités locales se saisissent de la question de logement abordable en tant qu'objet de l'action publique et construisent le cadre de référence à son développement.

Un objet de recherche en urbanisme, nécessairement politique et saisi dans une problématique aux dimensions sociales et économiques

Malgré un besoin affirmé et grandissant, conforté par une injonction politique déclarée à tous les échelons, la production de logement abordable reste réduite à la portion congrue entre celle du logement social, prise en charge par les pouvoirs publics, et celle du logement libre, produite par l'économie de marché. Dans le contexte néolibéral marqué depuis la fin des années 90 par la financiarisation du logement et du recul de l'État dans les politiques du logement, les marges de manœuvre des gouvernances urbaines semblent étroites pour encourager la production d'un objet complexe, mal défini et dont le déficit semble pourtant dessiner en creux le cœur d'une nouvelle crise sociale et urbaine.

L'objet étudié, le logement abordable, s'affirme comme un objet de recherche en urbanisme, nécessairement politique puisqu'il n'est pas produit naturellement par les logiques de marché dans les secteurs tendus. Il émerge dans les territoires soumis aux processus de métropolisation, par un effet combinatoire et systémique de dimensions sociale (le creusement des inégalités face à l'accès au logement) et économique (la capacité des marchés à répondre aux besoins locaux et l'articulation revenu/coût du logement). Celles-ci ont des implications urbaines qui traitent de recompositions spatiales inscrites dans le double mouvement de polarisation/diffusion des flux, lui-même ancré dans un scénario dual de territorialisation de proximité et de connexion à distance (Di Méo, 2010).

L'appréhension de l'objet dans ce travail s'élabore à deux niveaux, le premier convoque une démarche scientifique de « contenu », le second une démarche scientifique de « processus » (Giordano & Jolibert, 2021). Le premier niveau s'attache à la détermination de l'objet. Traduction littérale du terme anglo-saxon « affordable housing » (Baléo, 2020), le logement abordable est une notion qu'il convient de caractériser à la fois dans sa filiation avec le concept anglo-saxon et dans un cadre de détermination propre à une conception européenne, et plus particulièrement française, pour lesquelles l'idée est nouvelle. Le second niveau s'intéresse à

l'objet en tant que dispositif urbain et l'interroge dans sa capacité à produire des opportunités d'action (Toussaint & Vareilles, 2018) orientées tant vers les usagers que vers les gouvernances urbaines. Plus largement, il interroge la fabrique contemporaine de l'habiter urbain, tant dans ses mécaniques opérationnelles que dans les pratiques du jeu d'acteur public-privé en place.

Hypothèses et questionnements de recherche

La notion de logement abordable s'est installée ces dernières années dans le vocabulaire courant de ceux qui pensent, agissent ou analysent la fabrique de la ville : opérateurs, bailleurs, élus locaux, nationaux, acteurs institutionnels, chercheurs, journalistes… Pourtant le logement abordable apparaît comme un objet aux contours flous, tantôt englobant dans son expression les problématiques du mal-logement et du logement social, tantôt s'en dissociant, ne bénéficiant pas d'une définition et d'un cadre politique ou juridique partagés. Il semble être employé comme un terme global caractérisant moins l'objet qu'il désigne, et qui reste à déterminer, que la situation problématique qu'il sous-tend : une crise mondiale de l'accessibilité au logement urbain qui semble procéder d'une expression nouvelle du droit au logement urbain. Dès lors trois questions fondamentales se posent pour envisager ce droit et viennent en fil rouge de ce travail : quelle-est sa nature, à qui s'adresse-t-il, comment le rendre applicable ? Afin d'éclairer ces questionnements nous nous appuyons sur trois hypothèses de travail. La première participe à caractériser l'objet, qui emprunte au logement social et au logement libre tout en appelant une détermination propre. La seconde éclaire la participation de l'objet à l'évolution de la pensée et de l'action traitant de l'habiter urbain. La troisième s'intéresse aux processus de fabrication de l'objet dans ses interdépendances entre mécaniques opératoires et implication des gouvernances urbaines, politiques et techniques, privées et publiques.

La première hypothèse est qu'entre le secteur du logement social d'une part et le secteur du logement libre d'autre part, la problématique du logement abordable nécessite la reconnaissance d'un tiers secteur hybride. En effet, du logement social universel et institutionnalisé comme outil principal d'accès à un logement pour tous, vers la notion de « affordable housing » ou logement abordable, le glissement sémantique n'est pas neutre. Il introduit à la fois la fin de l'idée du logement social universel comme outil principal d'accès à un logement pour tous et l'affirmation des logiques de marché néolibérales, dont le principe de libre concurrence ne parvient pas, dans les secteurs tendus à le produire ce logement. Ce tiers secteur interroge, dans les secteurs tendus[26], les processus de fabrication du logement libre

[26] Selon la loi ALUR, une zone tendue (ou secteur tendu) est un périmètre territorial au sein duquel la demande en logements est supérieure à l'offre, tant en location qu'en accession. Elle est également caractérisée par une zone

soumis aux logiques de marché, et ceux du logement social traités par les pouvoirs publics. La reconnaissance de ce tiers secteur, empruntant aux deux autres secteurs tout en déterminant ses logiques propres, soulève plusieurs questions. Comment le déplacement de la question du besoin quantitatif en logement vers celle de son abordabilité convoque-t-il et réinterroge-t-il les objectifs, méthodes et résultats de production du secteur social et du secteur libre ? Comment la notion d'abordabilité pour les ménages, subjective et mouvante, peut-elle être transférée efficacement dans le champ des politiques publiques qui appelle des objectifs et des méthodes d'évaluation définis ? Quels sont les freins et les leviers à un marché européen du logement abordable, alors que les modèles de logements sociaux y sont particulièrement diversifiés dans leurs objectifs et leurs résultats ? Comment le cadre national français, qui a inscrit le Droit au Logement Opposable dans la loi en 1997 et dont les politiques de logement social témoignent d'un modèle historiquement universel, devenu généraliste et tendant au résiduel, s'inscrit-il dans cette question nouvelle ?

Par ailleurs, la stricte accessibilité financière au logement semble insuffisante pour définir l'objet. Elle nécessite d'être confrontée à l'idée plus large de « l'habiter abordable » qui embrasse l'ensemble des problématiques de vie quotidienne du foyer, dans l'espace et dans le temps, pour un public qui apparait élargi, mais lui-même mal déterminé et fluctuant. Dès lors la question du logement abordable réinterroge l'habiter urbain et les politiques urbaines qui la traitent. La seconde hypothèse est que la problématique du logement abordable, dans le contexte néolibéral, appelle une rupture dans les politiques traitant de l'habiter urbain et recentre la décision et l'action au niveau de l'échelon institutionnel le plus local, à l'articulation de la commune et de l'intercommunalité. Cette hypothèse questionne les mécaniques opérationnelles à l'œuvre et les gouvernances urbaines associées dans leur capacité à produire durablement un « habiter abordable ». Les questions soulevées par cette hypothèse sont de deux natures. La première interroge le logement abordable en tant qu'agent actif des processus de métropolisation. Comment le logement abordable, qui s'inscrit dans un système de relations à la fois existant et en devenir, agit-il sur les dynamiques socio-spatiales propres aux processus de métropolisation qui elles-mêmes le nourrissent ? De quelle manière le logement abordable a-t-il façonné le compromis périurbain (E. Charmes, 2020), tant dans ses représentations que ses réalités sociales et urbaines ? La seconde interroge les processus de fabrication de l'objet en tant que dispositif urbain. Elle questionne tant les mécaniques opérationnelles que les

d'urbanisation continue comptant un nombre d'habitants supérieur à 50 000. En conséquence, la zone tendue présente des loyers et des prix de vente élevés et également des demandes en logement social plus importantes que le parc disponible (LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, 2014). La liste complète des villes classées en zone tendue figure en annexe du décret n°2013-392 en date du 10 mai 2013, complété par l'arrêté du 5 juillet 2024, dans lesquels les communes désormais définies comme zones tendues sont réparties par agglomération.

gouvernances urbaines dans leur composition et leurs compétences, à la fois au niveau politique, dans lequel se mettent en place les processus décisionnels, et au niveau technique, dans lequel les opérateurs, publics et privés sont en charge des processus opérationnels. De quels outils les métropoles institutionnelles, françaises bénéficient-elles pour se saisir de la question du logement abordable et de quelles manières le processus décisionnel se déploie-t-il dans un bloc communal qui appelle à la fois la défense des intérêts communaux et intercommunaux ? Comment les modèles de production locaux du logement, convoquant à la fois les champs de l'aménagement et de la production immobilière, sont-ils requestionnées dans leur capacité à fabriquer un logement accessible financièrement et inscrits durablement dans un habiter abordable ?

Enfin, puisque la question du logement abordable marquerait une rupture dans les politiques urbaines, notre réflexion ne peut éluder que les politiques urbaines contemporaines sont soumises à un autre défi de taille, celui de la sobriété foncière (Languillon & Naudin, 2023 ; Bihouix et al., 2022). Celle-ci repositionne la question du sol à la fois comme la matière première de la production du logement et comme une ressource non-renouvelable. Notre troisième hypothèse s'intéresse aux interdépendances entre la question du logement abordable et la question foncière et établit que la maîtrise foncière, tant spatiale que financière, est un facteur anticipatoire déterminant pour l'abordabilité du logement. Elle interroge l'abordabilité de l'objet dans ses différentes temporalités, au moment de sa planification, de sa production opérationnelle puis dans le temps et soulève deux questions essentielles. Comment la maîtrise durable de l'abordabilité du logement réinterroge-elle les objectifs et les mécanismes propres aux politiques foncières, dans leur dimension à la fois prospective et opérationnelle ? De quelle manière la quête d'abordabilité du logement questionne-t-elle le caractère tutélaire du logement et l'institutionnalisation de la question foncière, au-delà est-elle de nature à bousculer les régimes de propriété ?

Un positionnement disciplinaire doublement hybride

Nous positionnons ce travail dans une double hybridité. La première convoque l'urbanisme en tant que « discipline pluridisciplinaire » (D. Pinson, 2004). Notre recherche s'inscrit donc naturellement dans une démarche d'emprunt aux autres sciences sociales permettant la compréhension de cet objet complexe aux multiples facettes, de dimension sociale, économique et politique. Nous convoquons l'économie politique pour envisager l'inscription de notre objet de recherche dans la matrice néolibérale, la géographie économique pour comprendre l'objet en tant que produit des marchés immobiliers et à la sociologie pour penser sa valeur d'usage

(Fijalkow, 2016) en tant que foyer du ménage et épicentre de ses pratiques quotidiennes. Ces entrées pluridisciplinaires sont convoquées pour appréhender la construction d'un l'objet qui devient, in fine, un objet urbain (participant activement aux processus de métropolisation) et un objet de l'action publique (participant activement à la construction des politiques publiques). Nous soutenons dans ce travail que le logement abordable en tant qu'objet urbain reflète certaines réalités et évolutions de la ville contemporaine, tout comme en tant qu'objet de l'action publique il révèle certaines directions dans la mise en œuvre des politiques publique, tant dans leurs dimensions prospectives qu'opérationnelles. Nous inscrivons notre recherche en urbanisme dans les débats scientifiques portant sur la relation en construction entre les savoirs portant sur la ville et l'action publique qui s'y déploie, tous deux participant à « l'enrôlement et à la mobilisation des acteurs sociaux autour des questions urbaines » (Van Damme, 2013). En ce sens l'amélioration de la compréhension de notre objet de recherche est de nature à contribuer à la constitution du corps propre du savoir en urbanisme, bien qu'il emprunte nécessairement aux autres domaines.

La seconde hybridité questionne la complémentarité de toute recherche en urbanisme, entre « distance réflexive et plongée vers l'action, approche théorique et opérationnelle » (Scherrer, 2013). Elle est ainsi relative à l'ancrage de la réflexion dans une approche à la fois théorique et opérationnelle, « à l'interface entre l'action et la science » (Bourdin, 2015). Nous inscrivons notre travail dans les débats scientifiques portant sur la tardive et délicate « disciplinarisation ». du champ de l'urbanisme[27] et le positionnons d'un point de vue méthodologique à la croisée de *l'urban planning* entendu comme « une approche appliquée, normative et pratique, tournée vers l'action » (Breux, 2015) et des *urban studies* structurées par sous-champ thématiques plutôt que disciplinaires (Collectif Champ Libre ?, 2018). Le premier est convoqué dans notre travail comme voisinant avec la pensée et la mise en œuvre des politiques publiques relatives à l'objet de recherche sur un territoire donné. Les secondes renseignent sur le territoire physique de la recherche en articulant connaissances et méthodes analytiques qui empruntent elles-mêmes à plusieurs champs disciplinaires. Nous y saisissons trois aspects nécessaires à l'appréhension du cadre conceptuel de notre objet de recherche : ses spatialités à l'échelle territoriale, ses temporalités et sa capacité à articuler un faisceau d'opportunités d'actions, à la fois de la part des usagers et de la part du jeu d'acteur à l'œuvre de sa fabrication.

[27] « L'urbanisme, puis l'aménagement du territoire, ne se structurent comme champ universitaire qu'au cours des années 1970 et 1980, avec la multiplication des formations en urbanisme et aménagement, la création de l'Association pour la promotion de l'enseignement et de la recherche en aménagement et urbanisme (APERAU) (1985) et l'ouverture d'une section *Aménagement de l'espace, Urbanisme* au Conseil National des Universités (1992) » (Collectif Champ Libre ?, 2018).

Objectifs poursuivis

Inscrit dans ce double questionnement disciplinaire, notre objet de recherche est entendu à la fois comme un objet urbain et comme un objet de l'action publique. Notre travail poursuit l'objectif de sa caractérisation par la compréhension de ses processus de production. Celle-ci est entendue selon les deux significations distinguées dans l'approche marxiste et éclairées par Henri Lefevre[28]. Elle procède à la fois d'une construction matérielle répondant à un processus économique de fabrication de biens, impliquant des mécaniques opérationnelles et des acteurs, et d'une construction sociale qui révèle les enjeux et modes de spatialisation de la société qui le produit (Shields, 2013). Nous y explorons l'idée que la production du logement abordable est un facteur de renouvellement des enjeux, modalités et objectifs de production l'habitat urbain contemporain.

Notre travail vise ainsi à améliorer la compréhension du cadre conceptuel posé par l'objet de recherche et à envisager à la fois son ancrage et ses répercussions sur le plan social, économique, politique et urbain. Pour ce faire nous explorons l'idée plus large de l'habiter abordable entendu comme un fait urbain qui participe aux processus de métropolisation. Interrogeant l'écart détectable concernant l'objet, entre politique et résultats (Wetzstein, 2017), la recherche s'intéresse à la production de l'objet, à l'articulation des politiques de l'habitat et de l'urbanisme nationales et locales. Il s'agit également d'éclairer les enjeux renouvelés dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques aux fins de production du logement abordable, en appréhendant le faisceau de contraintes qui positionne les décideurs politiques au cœur de compromis difficiles et de contradictions inéluctables.

Posture personnelle et neutralité axiologique

Mon intérêt[29] pour la question du logement ne peut nier avoir été suscité vingt ans auparavant lors de ma formation en École Nationale Supérieure d'Architecture en France, forgée par des enseignants militants dès les années 70, dans leurs activités professionnelles et pédagogiques[30], en faveur des qualités spatiales que l'architecte se doit d'apporter au logement social. Ma

[28] (H. Lefebvre, 1974).

[29] Dans les deux parties suivantes (« Posture personnelle et neutralité axiologique » et « Choix de l'objet de recherche et du terrain d'étude ») traitant de mon parcours en tant que praticienne, enseignante et élue locale, et des choix personnels opérés dans cette recherche, je fais le choix d'abandonner momentanément le « nous » académique.

[30] La plupart ont participé aux activités de l'AUA (Atelier d'Urbanisme et d'Architecture, portant en son temps des valeurs attachées à la dimension sociale de l'architecture, aux interdépendances entre les études urbaines et le projet architectural et à la pluridisciplinarité (J.-L. Cohen et al., 2015).

formation initiale est donc tout d'abord celle d'une architecte exercée à la question du logement dans ses espaces, ses typologies et ses morphologies. J'ai arbitré de laisser temporairement de côté ces aspects le temps de cette recherche, en privilégiant la quête de compréhension de l'objet dans sa formation et ses implications sur le plan social, économique et politique. Le travail sur le tissu urbain constitué et la contribution à la croissance périphérique de la ville, deux dimensions fondatrices du projet urbain et architectural, laissent en effet place aujourd'hui à une troisième voie, plus globalisante, qui appelle une compréhension affinée de la part des architectes des enjeux territoriaux, comme matériau aux préoccupations formelle ayant trait à l'objet architectural lui-même. Cette considération réinterroge le rôle et la formation de l'architecte en repositionnant le projet architectural au cœur de multiples interdépendances disciplinaires, à l'articulation du contexte urbain et territorial spécifique dans lequel il prend place. L'objet architectural n'est plus isolé il est « situé ». Cette situation est entendue au sens large, à la fois géographique, politique, historique et patrimoniale, sociale et sociologique, économique et environnementale. J'ai ainsi délibérément choisi dans ce travail de faire un pas de côté par rapport aux questions formelles et typo-morphologiques, qui m'ont longtemps occupées, afin de me concentrer sur l'appréhension de la situation au sens large de l'objet de recherche. J'envisage d'ores et déjà de reconvoquer dans les suites données à ce travail les questions d'ordre typo-morphologiques posées par l'objet, que j'imagine réinterroger à la lumière de leur inscription dans la question de l'habiter abordable et qui feront, je l'espère, l'objet de futures recherches. Mes activités d'enseignements en École d'Architecture qui intéressent particulièrement l'articulation entre projet territorial, urbain et architectural et mes activités professionnelles d'architecte-urbaniste, qui traitent essentiellement de la production du logement dans les petites et moyennes communes, constituent pour la poursuite de ces réflexions des terrains d'expérimentation favorables.

Ma situation d'ancienne élue de la ville et de la métropole de Montpellier, en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire de 2014 à 2017 puis de la transition écologique de 2017 à 2020 ainsi que certaines fonctions associées, comme la vice-présidence de l'Établissement Public Foncier régional[31] de 2014 à 2020, peuvent être de nature à soulever un questionnement sur la neutralité axiologique nécessaire à toute activité de recherche. Mon aspiration personnelle à mener une activité réflexive sur une période, riche et singulière, de mon parcours ne peut seule parvenir à répondre à cette question. Ma position interroge naturellement l'approche de Max Weber proposée en 1919 concluant à ce que « l'on ne peut pas être en même

[31] Établissement Public Foncier du Languedoc Roussillon, devenu Établissement Public Foncier d'Occitanie.

temps homme d'action et homme d'études, sans porter atteinte à la dignité de l'un et de l'autre, sans manquer à la vocation de l'un et de l'autre »[32].

Le désir d'engager un travail de thèse a toujours été présent, dès mes études en architecture. Toutefois, au lendemain de ma soutenance de diplôme d'architecte DPLG en 2004, j'ai fait le choix d'entrer dans une activité de praticienne pour découvrir « le métier », rien ne m'empêchant d'engager une démarche de recherche plus tard, l'inverse étant plus difficile, si j'en croyais la recommandation des enseignants-praticiens m'encadrant. Dès le début de ma vie professionnelle en agence d'architecture j'ai montré un vif intérêt pour la conception du projet à l'échelle urbaine et territoriale, sur laquelle j'ai essentiellement travaillé pendant une quinzaine d'années dans des contextes très divers, métropoles, villes, villages, quartiers péri-urbains, cœurs historiques ou encore quartiers ANRU, tant en développement qu'en renouvellement urbain. Au cours de ces expériences de pratique urbaine et architecturale, j'ai nourri une curiosité pour les interactions fortes, quelles que soient les échelles traitées, entre la transformation de l'espace par le projet, propre au métier d'architecte, et la conception des politiques publiques qui m'était alors étrangère. Élue avec surprise[33] sur une liste citoyenne en 2014 à la ville et à la métropole de Montpellier, en tant qu'adjointe au maire et vice-présidente de la métropole en charge de l'urbanisme (2014-2017) puis de la transition écologique (2017-2020), l'intérêt pour la conception de l'objet architectural et urbain s'est élargi à la compréhension de ses mécanismes et processus de fabrication dans les politiques publiques comme facteurs essentiels de sa réussite ou au contraire de son échec. Parallèlement devenue enseignante en École d'Architecture en 2018, la réforme des ENSA promulguée la même année, encourageant les enseignants praticiens à s'engager dans une démarche active de recherche, mon intérêt pour la conduite d'un travail de recherche a été ravivé. Je me suis ainsi inscrite en Doctorat en 2019, dans l'objectif de compléter et enrichir ma formation dans le cadre de l'engagement dans un parcours de titularisation dans l'enseignement et plus précisément pour envisager solidement les propositions pédagogiques portant sur le lien enseignement/recherche en École d'Architecture. La concomitance entre la tenue d'une recherche scientifique et, étant encore élue, l'implication dans la conception et la mise en œuvre de politique publique traitant d'un même objet m'est apparue incompatible avec la nécessaire prise de distance relative à toute démarche réflexive. J'avais donc volontairement choisi initialement un sujet de recherche très distant, à la fois géographiquement et dans ses contenus, de mes activités d'élues. Celui-ci portait sur la formation des architectes en Afrique. Ma première année de thèse y a été consacré, deux déplacements étaient prévus à l'été 2020, qui ont dû être annulé à cause de la pandémie.

[32] (Weber, 1919).
[33] Quelques mois précédant le scrutin, notre liste citoyenne était donnée à moins de 5% dans les sondages.

Parallèlement j'ai été relevée de mes fonctions à la suite des élections municipales de 2020 et suis aujourd'hui conseillère municipale et métropolitaine dans l'opposition sans fonction exécutive. Ce contexte nouveau marqué à la fois par les difficultés de traiter un sujet à l'étranger dans le contexte sanitaire et la distance concrète prise avec la conception des politiques publiques locales ont fait l'objet de plusieurs échanges avec mon directeur de thèse. En accord avec ce dernier, j'ai décidé de redéfinir mon sujet et de l'orienter vers la question du logement qui, comme expliqué précédemment, a constitué le fil rouge de ma pratique diversifiée, et sans doute atypique, dans le domaine de l'architecture et de l'urbanisme. Le choix a donc été fait consciemment et délibérément d'étudier, en tant que chercheuse, un sujet sur lequel j'avais eu l'opportunité d'exercer un regard en tant que praticienne, en tant qu'élue, mais aussi en tant qu'enseignante. Bien que mesurant les limites éthiques que ma position pouvait légitimement susciter, ce travail de recherche s'est inscrit dans l'idée qu'il pouvait aussi justement se nourrir d'un regard sur l'objet de recherche acquis à travers plusieurs positionnements durant 20 ans d'une *praxis* diversifiée. Si le lecteur forgera sa propre opinion sur la réussite de cette entreprise, je peux à titre personnel affirmer qu'il m'aura permis, par l'élargissement du champ de la connaissance et l'apprentissage de la rigueur méthodologique propre à la recherche, de structurer et d'organiser une pensée, certes construite autour d'une passion intacte et sans cesse renouvelée pour la conception de l'habiter urbain, mais jusque-là encore sans doute fragmentée par ces pratiques diverses menées dans des temporalités distinctes. Mes interrogations au sujet des questions éthiques liées à ma propre situation m'ont conduit à envisager une réflexion située à deux niveaux, le premier est d'ordre disciplinaire, le second d'ordre méthodologique.

Tout d'abord la distinction nécessaire opérée par Max Weber ne peut conduire à une exclusion de tous liens entre l'homme d'action et l'homme d'étude (Schnapper, 2014), liens particulièrement appelés par le champ disciplinaire de l'urbanisme qui, comme nous l'avons vu plus haut, porte en lui une inscription naturelle entre la théorie et l'action. Dès lors le cadre de réflexion porté par la recherche en urbanisme ne peut exclure du champ de la recherche des praticiens, qu'ils soient concepteurs de projets urbains formels (*urban design*) ou concepteurs de politiques publiques (*design for policy*), ce que j'ai été à la fois, bien que selon des temporalités distinctes. Des nombreux apports scientifiques au XXIème siècle portent sur *l'urban design* comme producteur de connaissances participant à la définition du cadre de référence théorique de l'urbanisme (Maniaque, 2006 ; Després et al., 2011 ; Abbot, 2015 ; Vigano, 2016). Ils ouvrent le champ de la recherche par le projet, du projet par la recherche et de la recherche action. Si l'urbanisme est « une discipline de l'action » (D. Pinson, 2018), elle convoque particulièrement les réflexions portant sur l'intérêt des sciences sociales à contribuer

à la prise de décisions éclairées des acteurs politiques (Aron, 1959, p8)[34] ; Durkheim, 1970[35] ; Schnapper, 2014). Par symétrie avec les réflexions proposées par *l'urban design* comme producteur de connaissances, j'explore par mon positionnement personnel dans ce travail la possibilité que le design de politiques publiques le soit également.

D'un point de vue méthodologique, mon travail embrasse la posture d'une observation participante (Dubois, 2022) qui constitue une partie de notre corpus. Je situe d'un point de vue méthodologique l'exercice de la fonction d'élue comme « un poste d'observation à postériori ». J'en mesure à la fois l'intérêt pour appréhender « de l'intérieur » la finesse des processus opérationnels et des jeux d'acteurs à l'œuvre (par opposition à une appréhension « de l'extérieur » nécessairement surplombante et englobante) mais aussi les limites humaines communes[36] de l'observation-compréhension comme facteur essentiel d'une rationalité limitée (Simon & Newell, 1972 ; Simon, 1979). J'inscris alors ma démarche de recherche dans les propos de Denis Martouzet (2002, p623-624). Puisque tant l'acteur politique que le professionnel de l'aménagement sont placés dans une situation décisionnaire sur la base de connaissances nécessairement incomplètes de la situation du problème, ils opèrent des choix qui relèvent davantage de la première des solutions acceptables que de la première des situations envisageables. La rationalité est donc objectivement limitée ce qui ouvre les portes de conflits de rationalité entre les acteurs, dans la mesure où leur argumentation sont aussi valides les unes que les autres dans leur cadre de référence respectif. La solution ne peut alors être trouvée qu'en passant à un cadre de référence supérieur, ce qui est précisément la démarche pour laquelle j'ai opté en choisissant le cadre de référence scientifique, et in fine en faisant de mon objet de réflexion, le logement abordable, un objet de recherche scientifique. L'expérience d'élue y est convoquée comme « un poste d'observation à postériori » qui intègre une partie du corpus. Elle me conduit, au même titre que mon expérience professionnelle, à engager une posture qui emprunte à la fois à celle du praticien réflexif et du théoricien activiste (Devisme, 2010 ; Ximenez, 2020), sans que ne soit repoussé le fait que cette posture procède inévitablement d'une forme d'expression de ma propre normativité.

[34] « La science qu'il (Max Weber) conçoit est celle qui est susceptible de servir l'homme d'action ».

[35] « Mais de ce que nous nous proposons avant tout d'étudier la réalité, il ne s'ensuit pas que nous renoncions à l'améliorer : nous estimerions que nos recherches ne méritent pas une heure de peine si elles ne devaient avoir qu'un intérêt spéculatif », préface. « Nous sommes faits pour aider nos contemporains à se reconnaître dans leurs idées et dans leurs sentiments beaucoup plutôt que pour les gouverner ; et dans l'état de confusion mentale où nous vivons, quel rôle plus utile à jouer ? », p280.

[36] « Par ailleurs, l'observation de l'objet dépend autant de l'observateur que de l'objet observé : la manière de procéder, le choix de l'objet observé comme représentant d'une catégorie d'objets, l'angle de vue, la capacité de l'observateur à observer puis interpréter... Les limites humaines de l'observation-compréhension sont un des éléments essentiels de l'idée de rationalité limitée (Simon & Newell, 1972 ; Simon, 1979) : l'observateur n'a pas les capacités humaines et intellectuelles suffisantes pour connaître un objet dans sa totalité » (Martouzet, 2002).

Choix de l'objet de recherche et du terrain d'étude

Il convient de distinguer dans ma situation singulière le choix de l'objet de recherche et celui du terrain de d'étude.

La précision de l'objet de recherche vers le logement abordable comme objet urbain et objet de l'action publique est née de deux constats d'étonnement observés lors de mon mandat alors que je n'envisageais pas à l'époque, pour des raisons éthiques, qu'il puisse constituer le cœur de mon travail de thèse. Le premier : le décalage entre ma formation d'architecte et la réalité du terrain politique. Dans le cadre de mes études et de ma pratique professionnelle, la production de logements était non seulement valorisée mais considérée comme un acte nécessaire et positif pour répondre aux besoins de la société. En tant qu'élue j'ai, dès les premières tenues de réunions publiques, découvert qu'elle est paradoxalement perçue de manière bien différente par la population, suscitant le plus souvent réticences, réactions négatives ou oppositions, alors même que le besoin est réel et non satisfait. Le second : le paradoxe entre d'une part le besoin grandissant en logements abordables exprimés par les habitants et d'autre part l'apparente incapacité des modèles de production de la ville à y répondre.

J'ai certes porté un intérêt particulier lors de mon mandat à la question de l'abordabilité du logement mais je n'y ai que peu manipulé l'objet lui-même dans le design de politiques publiques. Il ne m'est pas apparu comme un objet, urbain ou de l'action publique, identifié en tant que tel, mais plutôt comme une notion éparpillée, avant tout exprimée par son besoin et envisagée dans les politiques publiques de manière opportuniste, tantôt par la mise en œuvre de dispositifs immobiliers existant dans le secteur social ou libre, tantôt par un discours politique de nature incantatoire portant sur l'inaccessibilité du logement. L'éparpillement observé de l'objet dans les politiques de planification et de mise en œuvre opérationnelle m'a interpellé. J'ai ainsi mis en place entre 2015 et 2017 un groupe de travail sur la question, rassemblant les représentants professionnels des divers corps de métiers impliqués (architectes, urbanistes, promoteurs, entreprises du bâtiment et bureaux d'études), certains membres de l'administration de la ville et de la métropole en charge de l'urbanisme et plus particulièrement concernés par la question de la production urbaine du logement, et les responsables de la SERM[37]. S'est engagée sur deux ans une démarche de recherche action autour de ces interlocuteurs, avec la mise à disposition de quatre fonciers présentant des situations contrastées[38] et offrant un cadre

[37] Société d'Équipement de la Région de Montpellier.
[38] Un foncier sur la ZAC Ovalie dans un secteur de TVA à 5,5%, un foncier sur la ZAC des Grisettes, un foncier propriété de la ville dans le diffus à Montpellier quartier Plan des 4 Seigneurs, un foncier propriété de la métropole dans le diffus à Castelnau-le-Lez.

opérationnel aux réflexions théoriques menées par le groupe de travail. Trois opérations sont sorties de terre avec des résultats démonstratifs du point de vue de l'atteinte des objectifs qualitatifs et financiers, tandis que l'une n'a pas vu le jour[39]. Les résultats de cette démarche sont donc inégaux et en tout état de cause la dissolution du groupe de travail en 2017, pour des raisons indépendantes de ma volonté, n'a pas permis de poursuivre la réflexion sur une refonte plus structurelle des processus de fabrication urbaine des collectivités. Une fois déchargée de mes fonctions exécutives, j'ai nourri l'envie de mettre à profit le poste d'observation et d'action auquel j'ai eu accès, pour mieux comprendre les limites des processus à l'œuvre au regard d'une question de nature sociétale posée à celles et ceux qui travaillent à la fabrication de l'habiter urbain. Le point de départ de ma réflexion scientifique est l'intuition, dont je reconnais toute la subjectivité initiale, que le problème de l'abordabilité du logement agit comme une lame de fond, sourde et active, portant en elle les germes d'une crise sociale et urbaine à venir de nature à imposer une rupture dans la manière de penser et concevoir l'habiter urbain. Il se pose alors comme une question essentielle dans les années à venir de politique publique que seul le cadre de réflexion scientifique permet d'aborder avec la rigueur nécessaire. C'est le travail que j'ai alors décidé d'entreprendre tout en exerçant une vigilance tout au long de son avancée sur les biais que ma situation personnelle pouvait induire.

Le terrain d'étude retenu, la métropole de Montpellier, l'est pour deux raisons. Tout d'abord, contrairement à l'objet de recherche, j'ai éprouvé ce terrain d'étude à la fois dans mes pratiques quotidiennes d'habitante, d'élue locale, d'enseignante et de praticienne. Il répond donc au choix méthodologique de mettre à contribution de la démarche scientifique une situation de « poste d'observation à postériori ». Puis, j'ai confronté l'intérêt de ce terrain de recherche au regard de l'objet d'étude retenu. Il m'est apparu particulièrement intéressant de retenir comme terrain d'étude une métropole institutionnelle de taille intermédiaire créée dans le cadre de la réforme territoriale[40]. Ces métropoles de rang intermédiaire, qualifiées dans ce travail de « métropoles médianes » diffèrent des métropoles de premier rang, dans lesquelles la problématique est déjà ancrée depuis longtemps, sans prise en charge concluante dans les politiques publiques, et les petites métropoles françaises, dans lesquelles elle émerge plus récemment et avec des intensités inégales[41]. Les métropoles médianes apparaissent ainsi comme un terrain d'étude pertinent pour étudier la formation et la détermination de l'objet de recherche. Dans ces métropoles de rang

[39] L'opération du Plan des 4 Seigneurs, depuis cédée à un opérateur privé aux conditions du marché et sans production de logements abordables.
[40] LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (1), 2014.
[41] Nous détaillons dans le chapitre portant sur la présentation du terrain d'étude de la deuxième partie de ce travail notre analyse concernant la classification que nous proposons des métropoles françaises, entre métropoles de premier rang, métropoles médianes et petites métropoles.

intermédiaire, Montpellier offre un terrain d'analyse spécifiquement attractif puisqu'il présente une particularité qui intéresse l'objet d'étude ; elle est en effet une métropole présentant à la fois un marché immobilier particulièrement dynamique et une population modeste[42]. Si la circonscription du présent travail au seul terrain d'étude montpelliérain a été retenue, dans le but essentiel d'obtenir une analyse approfondie, la comparaison avec d'autres métropoles de rangs identiques, comme Grenoble, Strasbourg ou Rennes pourrait être saisie par la suite comme un cadre d'analyse profitable à l'objet de recherche.

Dans le quotidien de cette recherche, j'ai régulièrement réinterrogé la question éthique liée à mon positionnement particulier. La familiarité avec un terrain d'étude pratiqué depuis plusieurs années, si elle peut s'avérer utile, tant pour en mesurer ses caractéristiques que pour en analyser les potentialités, les difficultés ou les paradoxes, fait courir le risque d'une réflexion trop centrée et spécialisée sur le terrain. L'étape des entretiens, menée après plusieurs mois de constitution, lecture et analyse du corpus bibliographique général, a constitué une étape décisive pour contrer cette difficulté à laquelle je n'ai pas échappé lors des deux premières années de mon travail. En effet, bien que tenus auprès de personnes avec lesquelles j'avais pour la plupart du temps travaillé durant mon mandat, ces entretiens m'ont, peut-être paradoxalement, permis de prendre de la distance par rapport à l'objet de recherche et le terrain d'étude, tout en activant efficacement le processus réflexif de montée en généralités. Ils semblent avoir agi comme un cristallisateur, entre d'un part les contenus appréhendés dans le corpus bibliographique et d'autre part les intuitions puis réflexions et analyses personnelles qui ont pu y être confirmées, au contraire contredites, modulées ou réinterrogées.

Mobilisation d'un corpus à plusieurs entrées

Nous avons pris le parti dans notre recherche de mobiliser un corpus composite qui s'adosse à la fois sur un contenu théorique solide, sur la collecte d'un ensemble important de données et sur une série d'entretiens semi-directifs menés auprès d'acteurs locaux et nationaux. Toutes trois sont nécessaires et complémentaires pour embrasser pleinement notre sujet dans sa double dimension : déterminer l'objet et appréhender ses mécanismes de fabrication en tant qu'objet urbain et politique.

Le contenu théorique s'appuie sur les acquis de la recherche en sciences sociales et utilise la méthode de l'emprunt à différents champs disciplinaires qui intéressent notre objet de

[42] Taux de pauvreté moyen : 28%. Médiane du revenu disponible par unité de consommation : 19 670€. Part des ménages fiscaux imposés : 46% (Comparateur de territoires − Commune de Montpellier, 2021).

recherche : l'urbanisme et l'aménagement, la géographie économique, l'économie politique, les sciences politistes et la sociologie. La méthode de l'emprunt, ou « braconnage » (Bonicco-Donato, 2018), est utilisée selon la pratique de l'assemblage (Collectif Champ Libre ?, 2018) qui vise la mobilisation de plusieurs cadres théoriques issus de disciplines différentes pour penser et concevoir l'objet d'étude.

Nous avons ainsi convoqué dans notre recherche la littérature scientifique en économie politique, notamment anglo-saxonne qui s'intéresse depuis les années 80 à la question de l'abordabilité ou *affordability*, avant et parallèlement à son déplacement dans les débats politiques anglo-saxons, les débats scientifiques et politiques, européens et français, s'étant peu attardés sur la question. La géographie économique est appelée pour saisir le lien entre l'objet et les marchés immobiliers tandis que les sciences politistes sont particulièrement utilisées pour renseigner sur le cadre des politiques publiques de l'habitat et de l'urbanisme dans lequel s'inscrit l'objet. La littérature sociologique, elle, est convoquée pour renseigner sur la nature de l'objet dans ses dimensions sociales traitant des comportements des ménages et des impacts sur les structures sociales. Enfin, dans le champ de la théorie en urbanisme nous avons particulièrement convoqué deux volets. Le premier concerne la littérature en urbanisme anglo-saxonne qui envisage explicitement depuis les années 2010 la question de « affordable housing », quasiment absente de la littérature française à l'exception de quelques publications de nature plutôt institutionnelles. Le second nous a conduit à ancrer notre propos sur la participation du logement abordable aux processus de métropolisation dans la pensée développée autour de l'idée de la « ville émergente », développée en France au milieu des années 90. Ancrée dans le champ de l'urbanisme mais convoquant elle-aussi une interdisciplinarité tournée notamment vers la sociologie, la géographie économique et l'économie, elle offre un cadre de référence scientifique pertinent car contemporain à l'enracinement de la problématique de l'abordabilité du logement.

La collecte des données apporte plusieurs types de matériau. Tout d'abord la mobilisation d'une littérature grise constituée de notes internes aux instances communales et métropolitaines auxquelles nous avons eu accès pendant notre mandat. Ce type de données sont prolifiques et les choix de conservation pour constituer des archives personnelles à l'issue du mandat se sont fait sans connaissance de notre sujet de recherche, puisque comme nous l'avons dit plus haut, notre sujet a été choisi postérieurement à notre mandat. Le volume important d'archives personnelles[43] a fait l'objet de deux temps de tri, tous deux menés cette fois avec une

[43] De l'ordre de 2m3.

connaissance, certes encore approximative, de notre thème de recherche. Le premier en janvier 2021 nous a conduit à effectuer un premier tri en deux catégories : d'un côté, les documents susceptibles d'intéresser un travail de recherche au cadrage encore très large, et de l'autre, ceux qui étaient de toute évidence sans lien avec celui-ci. Le second en janvier 2023 nous a permis de procéder à un classement plus fin au cours duquel nous avons extrait de la première catégorie précédente les documents portant plus spécifiquement sur notre objet de recherche. Nous avons ensuite organisé ces documents selon plusieurs thématiques : la planification à l'échelle intercommunale (SCOT, PLH…), le foncier, la conduite opérationnelle des ZAC, le logement à la ville de Montpellier, le logement à la Métropole, le service instructeur et le groupe de travail urbanisme de la ville de Montpellier, le logement social, l'habitat participatif, les activités de l'EPF et enfin le logement abordable dans le cadre des réflexions menées dans avec le groupe de travail spécifiques cités précédemment. Ces dossiers thématiques ont fait eux-mêmes l'objet d'un sous classement distinguant les données publiques, les données internes, les notes de service internes, les comptes-rendus, les délibérations, les plans ou autres pièces graphiques liées aux projets urbains ou immobiliers, les documents opposables et leurs versions provisoires ou encore les articles de presse. Le classement par dossiers thématiques nous a ensuite permis de les mobiliser facilement au fur et à mesure des besoins et de l'avancement de notre travail tout en listant puis collectant les éléments manquants.

Parallèlement à notre travail d'archivage, une collecte de données a donc été menée classiquement pour apporter les éléments complémentaires nécessaires à une vision globale de notre objet de recherche et de notre terrain d'étude. Ces données portent sur le terrain montpelliérain (recueil des documents de planification, des délibérations, des chiffres de production de logement, de population, des documents administratifs…) et sur des données nationales et internationales (textes et déclarations institutionnelles, lois et circulaires, recherche d'occurrences dans l'emploi de certains termes dans la presse internationale…). Cette collecte nécessaire de données complémentaires nous a montré que la littérature grise apporte un éclairage pointu et ciblé sur des données auxquelles nous n'aurions pas pu avoir accès en dehors de notre situation de « poste d'observation à postériori », en ce sens elle est précieuse. Elle est aussi parcellaire et nécessite d'être complétée par des données apportant une vision plus exhaustive, surplombante et englobante, permettant à la fois de parachever le corpus mais aussi de prendre une distance par rapport à l'objet de recherche et son terrain d'étude.

Une série d'entretiens semi-directifs a été menée auprès d'acteurs nationaux et locaux (Tableau 1). Les choix opérés pour sélectionner les interlocuteurs locaux ont fait l'objet d'une réflexion attentive et précautionneuse relative aux questionnements étiques évoqués précédemment.

Nous pouvions envisager que notre implication antérieure dans un mandat électif sur le terrain d'étude puisse affaiblir notre échantillon, avec d'un côté des entretiens facilités auprès de certains élus locaux qui auraient partagé nos orientations, et de l'autre des entretiens compromis ou hostiles avec ceux qui s'y seraient opposés. Nous avons pu être rassurée sur ce point pour deux raisons. D'une part, notre mandat s'étant déroulé sans affiliation à un parti politique, nous avons probablement évité le risque possible de réduction et de faiblesse d'un échantillon biaisé, volontairement ou non, en fonction d'une appartenance partisane et ses incontournables convergences, ou au contraire divergences, idéologiques. D'autre part, l'intercommunalité montpelliéraine[44], en tant qu'Établissement Public de Coopération, est faiblement politisée. Il n'y existe pas de groupes politiques et son quotidien est davantage rythmé par les débats portant sur la mise en œuvre des politiques publiques, qui certes peuvent faire l'objet d'oppositions, que par des joutes de nature politicienne. Si celles-ci existent au sein l'assemblée intercommunale, elles s'opèrent généralement entre élus montpelliérains et sont extrêmement rares entre communes. Les entretiens menés auprès des maires des communes de la métropole, hors Montpellier, ont donc pu être conduits à distance des biais potentiellement provoqués par une approche politique, tandis que pour la ville de Montpellier, nous avons décidé de ne pas rencontrer les maires de la ville, anciens et actuels, afin justement de préserver l'objectivité de l'analyse. De plus, nous avons décidé de ne pas approcher les quelques maires des communes particulièrement proches politiquement de l'exécutif actuel, estimant que la sincérité des entretiens aurait pu en souffrir, ou que nous aurions tout simplement pu ne pas être reçus. Une fois ces choix opérés, le panel de maires restant nous permettait largement d'aboutir à la représentativité attendue pour nos cas d'étude[45].

Concernant les agents des collectivités, la majorité de nos interlocuteurs étaient jeunes retraités ou affectés dans d'autres collectivités, ce qui a sans doute facilité leur liberté de parole et nous a sécurisé dans nos questionnements étiques. Les agents encore en poste que nous avons retenu sont des personnes intéressées par la recherche, parfois elles-mêmes impliquées dans des programmes auxquels les collectivités participent activement. Leur intérêt pour la transmission de la connaissance a probablement pris le dessus sur les réticences éventuelles à accorder un entretien à une élue de l'opposition. Pour les acteurs opérationnels, nous avons sélectionné des personnes ayant un intérêt marqué pour la question du logement abordable, soit par leurs réflexions personnelles, soit par l'activité de leur structure. Certains sont partis à la retraite depuis la fin de notre mandat, d'autres sont encore en poste. Pour ces derniers il n'existait plus,

[44] L'intercommunalité montpelliéraine est composée de 31 communes.
[45] Nous détaillons dans la partie 2, dans le sous-chapitre « Choix des communes et études de cas : refléter la métropole des villages », les choix opérés pour déterminer les communes étudiées et donc les maires retenus pour mener nos entretiens.

au moment des entretiens, de liens d'intérêts entre leurs activités professionnelles et nos activités politiques, celles-ci ayant cessé plus de six ans auparavant, lorsque nous avons quitté nos fonctions à l'urbanisme. Par ailleurs, nous ne travaillons volontairement pas en tant qu'architecte-urbaniste sur le territoire montpelliérain et n'avons pas de liens professionnels avec l'ensemble de ces acteurs.

Les personnes ainsi identifiées ont été sollicitées à l'automne 2022, elles ont toutes accepté l'entretien et ceux-ci ont pu se tenir dans des délais rapides. A l'exception de deux, pour des questions de disponibilités des interlocuteurs, ils ont été conduits dans une temporalité resserrée, entre février et juin 2023. Les trente-trois entretiens réalisés l'ont donc été essentiellement auprès de quatre catégories d'acteurs synthétisées dans le tableau suivant (Tableau 1)[46] : des acteurs nationaux qui ont traité dans leur carrière la question de l'aménagement du territoire et/ou la question immobilière, des élus locaux qui sont ou ont été en mandat sur notre terrain d'étude, des agents cadres des collectivités territoriales (Ville et Métropole de Montpellier), des acteurs opérationnels (opérateurs immobiliers et aménageurs), des acteurs du logements social dirigeant d'offices HLM locales. A ces quatre groupes s'ajoutent quatre entretiens menés auprès d'acteurs aux parcours spécifiques (architecte, directrice de l'EPF Occitanie, directeur de la communication politique et institutionnelle de la ville de Montpellier, directeur d'une structure AMO dans l'habitat participatif).

[46] Le tableau recense 34 entretiens pour 33 interlocuteurs, en effet Mr Jean-Pierre Pugens a été rencontré à double titre : en tant qu'élu local maire de Montarnaud et en tant que directeur retraité de l'office HLM Hérault Habitat.

Acteurs nationaux (4 entretiens)					
Nom	**Prénom**	**Institution**	**Fonction**	**Date**	**Durée**
Guigou	Jean-Louis	DATAR	Directeur (1990-2002)	08/02/2023	1'09''
Brottes	François	Assemblée Nationale / RTE	Député (1997-2015) / Pdt Directoire RTE (2015-2020)	08/06/2023	1'14''
Baffer	Philippe	Ministère équipement	Chargé du Droit de l'urbanisme, rédacteur Loi SRU	05/06/2023	2'15''
Dubus	Bérangère	Syndicat des courtiers français	Présidente	15/09/2022	1'15"

Elus locaux (10 entretiens)					
Nom	**Prénom**	**Institution**	**Fonction**	**Date**	**Durée**
Rico	Jean-Pierre	Ville de Pérols	Maire (depuis 2014)	08/06/2023	1'47''
Cassar	Michèle	Ville de Pignan	Maire (depuis 2008)	23/05/2023	1'31''
Dudieuzière	Pierre	Ville de Vendargues	Maire (1989-2020)	16/05/2023	45''
Révol	René	Villle de Grabels	Maire (depuis 2008)	02/05/2023	1'06''
Audrin	Jean-François	Ville de Saint-Georges d'Orques	Maire (depuis 2008)	05/06/2023	40''
Savy	Jean-Luc	Ville de Juvignac	Maire (depuis 2014)	02/06/2023	1'35''
Schwartz	Josy	Ville de Saint-Brès	1ère Adjointe au Maire (depuis 2010)	29/06/2023	1'40''
Grand	Jean-Pierre	Ville de Castelnau / Sénat	Maire (1983-2017) / Sénateur (depuis 2014)	29/06/2023	1'15''
Al Mallak	Hussam	Ville de Vailhauquès / ComCom Pic Saint-Loup	Maire (depuis 2001) / VP en charge de l'aménagement	09/03/2023	49''
Pugens	Jean-Pierre	Ville de Montarnaud	Maire (depuis 2020)	26/04/2023	1'34"

Agents des collectivités (6 entretiens)					
Nom	**Prénom**	**Institution**	**Fonction**	**Date**	**Durée**
Nurit	Yves	Métropole de Montpellier/Ville de Montpellier/SERM	DGS Adjoint Urbanisme Montpellier 3M (jusqu'en 2021)	23/03/2023	1'57''
Ailleret	Rémy	Ville de Montpellier	DGS Adjoint Urbanisme Ville de Montpellier (jusqu'en 2020)	07/04/2023	59''
Gomez	Eric	Métropole de Montpellier/Ville de Montpellier	Directeur service foncier et aménagement opérationnel Métropole (jusqu'en 2021)	23/05/2023 et 20/07/2023	2'44" + 57''
Blasco	Fabien	Métropole de Montpellier	Directeur adjoint Aménagement et innovation (jusqu'en 2022), DGS Ville de Grabels	31/03/2023	1'45"
Hance	Fabien	Métropole de Montpellier	Directeur d'étude projet territoire	14/06/2023	1'29''

Acteurs opérationnels, immobilier et aménagement (8 entretiens)					
Nom	**Prénom**	**Institution / Entreprise**	**Fonction**	**Date**	**Durée**
Bérard	Eric	SERM	Directeur SERM 1992-2009	18/04/2023	1'26''
Gréau	Eugène	SERM	Directeur opérationnel Port Marianne (1987-2015)	25/05/2023	2'17''
Pigeon	Marc	Roxim/Fédération des promoteurs européens Build Europe	PDG / Président (depuis 2017)	08/03/2023	1'40''
Villaret	Laurent	Fédération Promoteur LR / GGL	Président (2018-2024) / Directeur délégué	24/03/2023	1'19''
Meynadier	Cyril	Opalia	PDG	05/04/2023	1'32"
Baleste	Franck	Arcade	Directeur	22/03/2023	55''
Carton	Virginie	Aquipierre	Directrice	23/03/2023	1'15''
Guerin	Dominique	FDI	Directeur (2008-2021)	15/03/2023	1'12''
Guipponi	Jacques	GGL	PDG	10/04/2024	1'25''

Acteurs du logement social (2 entretiens)					
Nom	**Prénom**	**Institution**	**Fonction**	**Date**	**Durée**
Rey	Denis	OPAC/URO	Directeur OPAC Paillade (1990-1999) / Directeur URO Habitat (2000-2019)	17/03/2023	2'09''
Pugens	Jean-Pierre	Hérault Habitat	Directeur (1998-2019)	26/04/2023	1'34"

Autres (4 entretiens)					
Nom	**Prénom**	**Institution / Entreprise**	**Fonction**	**Date**	**Durée**
Boulet	Daniel	Euro RSCG	Directeur (1980-2010), communication institutionnelle et politique de la ville de Montpellier	08/03/2023	38''
Lafenêtre	Sophie	EPF Occitanie	Directrice	19/07/2023	41"
Singer	Stéphane	Toit de Choix, AMO habitat participatif	Directeur	09/03/2023	1'40''
Cathala	Emmanuelle	Agence Estebe Cathala	Architecte Associée	27/04/2023	57"

Tableau 1 - Synthèse des entretiens semi-directifs menés

Nous avons préparé préalablement aux entretiens une série de questions communes à l'ensemble des acteurs et une série de questions propres à chaque groupe d'acteurs, l'objectif étant de pouvoir effectuer une analyse comparative des réponses apportées et d'observer le cas échéant les points communs et les divergences. Les entretiens ont été enregistrés avec l'accord des interlocuteurs, parallèlement à une prise de notes en séance. Enregistrements et prises de notes ont constitué le matériau d'une note globale de synthèse des entretiens que nous avons réalisé en deux temps (à mi-parcours des entretiens et à la fin) et thématisé. Cette note a constitué un élément de corpus particulièrement sollicité dans la rédaction de la deuxième partie de ce travail. Des compléments ponctuels ont pu être obtenus sous forme de questions spécifiques posées à nos interlocuteurs ultérieurement à la tenue de l'entretien

Nos interlocuteurs élus locaux ont été choisis par rapport aux communes dont nous avons retenu les opérations d'ensemble comme études de cas. Elles sont au nombre de six[47]. Nous les voulions représentatives et contrastées par leur taille de population, leur localisation géographique dans la métropole, leur distance à Montpellier, l'appartenance politique de leur maire et dont les opérations d'ensemble étudiées ont été portées par des aménageurs privés et publics. Nous avons ainsi retenu des communes de l'est et de l'ouest montpelliérain, des communes de la première, deuxième et troisième couronne, faisant partie des différents secteurs géographiques identifiés au SCOT, des communes ayant fait appel à la SERM ou à un aménageur privé, des communes de taille différentes par leur population et enfin des communes dont les maires portent des politiques en général et des politiques du logement en particulier contrastées[48]. Nous avons ensuite retenu deux autres communes sans opérations d'ensemble mais présentant des situations spécifiques. La première est une commune carencée et particulièrement soumise à la rareté foncière du fait de sa proximité au littoral[49], la seconde une commune dont le maire mène une politique notablement proactive en faveur du logement social[50]. Nous avons enfin choisi de nous entretenir avec deux maires hors de la métropole, sans retenir d'opérations d'ensemble comme cas d'étude, mais dont les communes[51] sont soumises directement à la pression foncière montpelliéraine et dont une partie significative de la population opère les déplacements pendulaires domicile-travail vers Montpellier (Figure 2).

[47] Castelnau-le-Lez, Vendargues, Saint-Brès, Juvignac, Saint-Georges d'Orques et Pignan.
[48] Le choix des études de cas fait l'objet d'une description détaillée dans le sous-chapitre de la partie 2 : « Choix des communes et études de cas : refléter la métropole des villages ».
[49] Pérols.
[50] Grabels.
[51] Montarnaud et Vailhauquès.

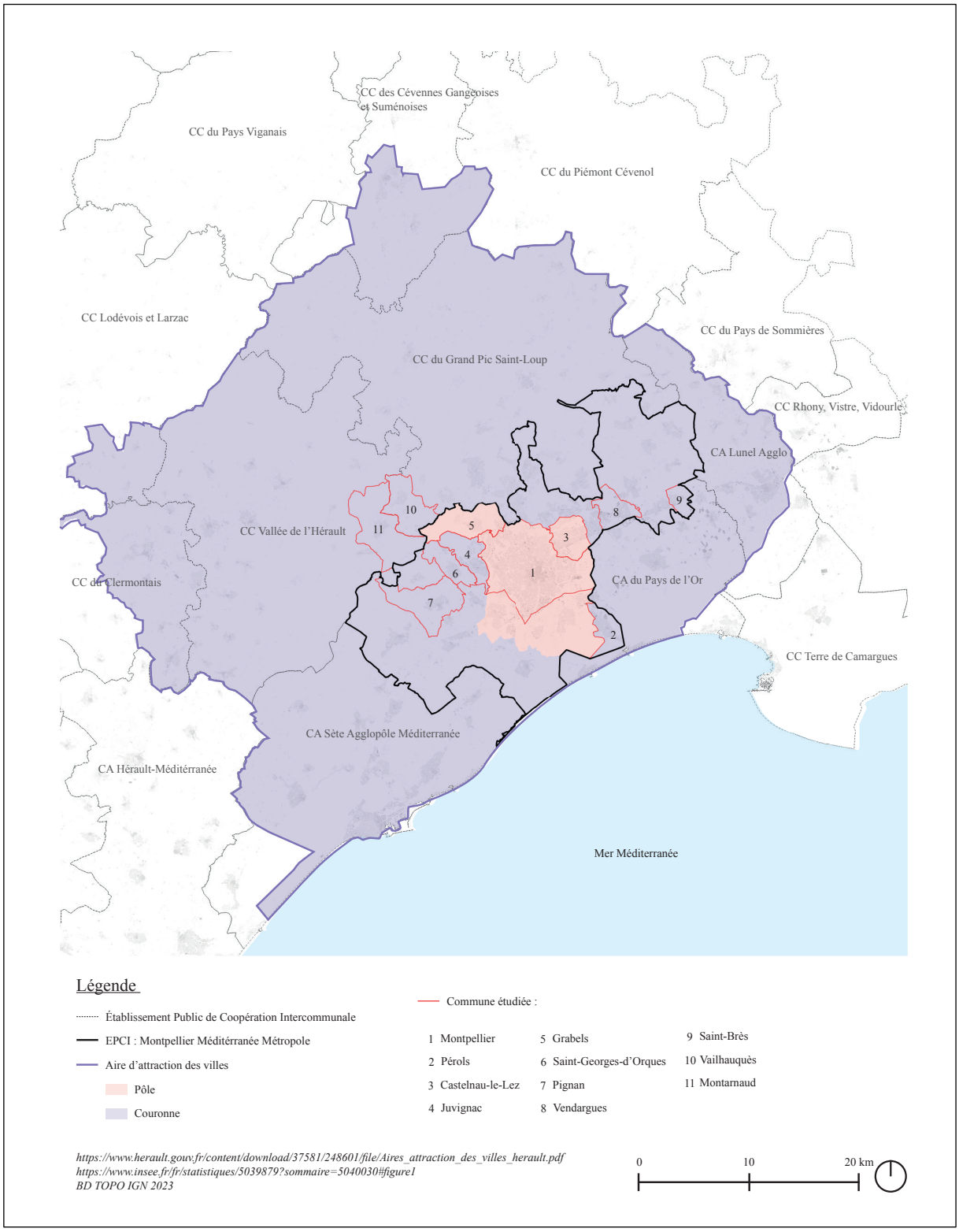


Figure 2 - Communes étudiées au sein de la grande aire d'attraction des villes de Montpellier (Conception : Stéphanie Jannin. Réalisation : Shana Poyet)

Dans tous les cas nous nous sommes entretenus avec le maire, à l'exception d'une commune pour laquelle notre interlocutrice a été la première adjointe, en charge de l'urbanisme depuis une dizaine d'années et en charge de l'opération d'ensemble étudiée depuis son origine, avant l'élection du maire actuel.

Enfin au côté de ce corpus pluriel, nous avons mobilisé des outils personnels utilisé à la fois comme des outils de transmission synthétique à l'attention du lecteur mais aussi comme des outils de construction de la pensée, convoquant très certainement notre formation d'architecte dans laquelle la représentation graphique répond à la fois à des objectifs de communication et de conception du projet. Ils sont de trois natures. Une série de figures de type diagramme nous permet de cercler différentes étapes de la détermination de l'objet d'étude et participent à la définition du cadre conceptuel proposé par l'objet. Plusieurs frises de type chronogramme sont utilisées pour envisager les temporalités de formation et d'évolution de l'objet dans des champs de réflexions divers, au cœur de la formation des politiques publiques ou du champ de l'expression institutionnelle par exemple. Enfin une série de cartographies réalisées pour nos études de cas empruntent à la méthode des diagnostics graphiques des *urban studies* pour renseigner sur les spatialités systémiques des opérations d'ensemble étudiées. Menées selon des échelles et des thématiques identiques (la mobilité, l'accès aux équipements, la proximité aux espaces naturels…) elles permettent d'entrer dans des observations comparatives tout en stimulant un mode de pensée façonné par notre formation dans laquelle le plan et la cartographie occupent une place prépondérante.

Plan de la thèse

La thèse est organisée en deux parties et sept chapitres, ces derniers faisant chacun l'objet d'un paragraphe conclusif qui offre un second niveau de lecture, synthétique. La première partie traite de la détermination du logement abordable, afin de participer à la compréhension du cadre conceptuel posé par l'objet de recherche, la seconde s'intéresse à ses processus de fabrication, en tant que dispositif urbain et dispositif de l'action publique, au niveau du bloc communal[52].

La première partie de la thèse est composée de trois chapitres. Le premier explore la formation et la montée en puissance de la notion de logement abordable dans le discours institutionnel, la manière dont elle voisine avec les transformations observées dans les secteurs du logement social et du mal-logement, et enfin son ancrage dans la matrice néolibérale et financière qui a façonné des dynamiques du marché du logement propices au développement de l'inabordabilité du logement. Le second examine les débats scientifiques en sciences sociales à l'œuvre depuis les années 80 autour de la question de l'abordabilité du logement et les difficultés posées par leurs transferts dans la mise en œuvre de politiques publiques en France. Le troisième s'intéresse au logement abordable, et à l'idée plus large de l'habiter abordable, comme agent

[52] Le bloc communal définit l'ensemble formé par les communes et leur intercommunalité.

actif des processus de métropolisation et de transformations des dynamiques socio-spatiales au niveau communal et intercommunal.

La seconde partie de la thèse se structure en quatre chapitres. Après un premier chapitre détaillant la présentation du terrain d'étude montpelliérain et les communes retenues comme études de cas, le second s'intéresse à l'appréhension de l'objet par les maires et leur participation à sa production comme nouvel objet à la fois de l'action publique communale et de la planification intercommunale. Le troisième chapitre analyse la manière dont le problème de l'abordabilité du logement réinterroge en profondeur les processus contemporains de fabrication de l'habiter urbain au niveau local. Enfin, le quatrième chapitre observe les transformations du jeu d'acteurs dans la mise en œuvre opérationnelle de politiques publiques aux enjeux renouvelés à l'aune de l'ancrage structurel de la problématique du logement abordable.

Partie 1 – Un objet aux contours flous

La notion de logement abordable se trouve imbriquée dans un ensemble de défis sociaux, économiques, politiques et urbains que cette partie s'emploie à explorer afin de clarifier ce que révèle l'emploi, à la fois régulier mais aussi souvent insaisissable, du terme. Nous chercherons à établir une compréhension plus précise et partagée de la notion, des conditions conjoncturelles et structurelles de son émergence, tout en examinant les multiples dimensions qu'elle convoque. Notre objectif est ainsi de contribuer à la détermination des éléments constitutifs de la notion, à partir de laquelle l'analyse de sa fabrique opérationnelle dans les territoires métropolitains prendra appui. Pour cela nous organisons la réflexion en trois chapitres. Le premier examine la manière avec laquelle la notion s'expose progressivement dans le discours institutionnel, révélant des enjeux traitant du logement urbain transformés, depuis son ancrage dans la matrice néolibérale et financière vers l'expression nouvelle du droit au logement. Le second s'intéresse aux débats scientifiques à l'œuvre autour de la notion et leur transfert dans la conception des politiques publiques en France. Enfin le contexte socio-spatial métropolitain et l'objet de recherche sont riches d'interdépendances que le troisième chapitre se propose d'examiner, afin de contribuer à une meilleure compréhension de l'élargissement de la question du logement abordable, en tant qu'objet économique et physique à celle de « l'habiter abordable » qui a trait aux modes de vie dans une approche plus sociale et sociologique.

Chapitre 1 – L'accès pour tous au logement urbain : un problème devenu structurel

Au XXIème siècle, la notion de « logement abordable » semble s'être installée dans le vocabulaire courant de ceux qui pensent, agissent ou analysent la fabrique de la ville : opérateurs, bailleurs, élus locaux, nationaux, acteurs institutionnels, chercheurs, journalistes… Derrière l'apparente simplicité lexicale se dissimule une complexité à saisir l'objet désigné qui s'avère être sujet à différentes interprétations et perspectives (Baléo, 2020 ; Nativel, 2009). La réflexion de ce chapitre est organisée en trois parties. Tout d'abord nous examinerons la construction de la notion de logement abordable via les institutions internationales, les États et

. Puis nous analyserons les contours de la question, à la fois sociale et urbaine, posée par notre objet de recherche en clarifiant ses influences réciproques avec celles du mal logement et de la paupérisation du logement social, en nous appuyant sur l'hypothèse qu'elle rend compte d'une expression nouvelle du droit au logement. Enfin, nous nous intéresserons à l'ancrage de la notion dans l'approche néolibérale et financière, laquelle semble avoir inéluctablement conduit à l'émergence du problème de l'abordabilité du logement en renforçant les dynamiques spéculatives et en aggravant par conséquence les inégalités d'accès au logement urbain pour un public de plus en plus large.

A – Émergence de la notion dans le discours institutionnel mondial

« Nous sommes aujourd'hui aux prises avec une crise du logement qui, partout dans le monde, met en péril le bien-être des personnes, forçant nombre d'entre elles à l'exode et menaçant la cohésion sociale. Seuls 13% des villes de la planète disposent de logements abordables. Trop de personnes n'ont d'autre choix que de vivre dans des logements informels et insalubres », Antonio Guterres (2022).

a – Du logement suffisant au logement abordable, le tournant des années 2010

Les grandes organisations comme l'ONU, l'OCDE ou encore la Banque mondiale, sont les premières à positionner dans le discours institutionnel mondial l'impératif de garantir l'accès au logement pour tous. Au-delà d'une simple nécessité matérielle le terme s'affirme comme une composante essentielle de la dignité humaine et de la stabilité sociale, au même titre que l'accès à l'alimentation, aux soins ou encore aux services sociaux ou urbains essentiels.

Le « logement suffisant » aux racines du logement abordable

Dès 1948, l'ONU revendique l'accès au logement comme un droit fondamental dans le texte fondateur de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme[53] qui ouvre l'idée d'un droit universel, c'est-à-dire non réservé à une certaine frange de la population comme ce fut jusque-là le cas, par exemple dans les lois françaises du début du XXème siècle qui concentraient l'attention sur le public des travailleurs. L'organisation mondiale poursuivra dans cet esprit universel avec le Pacte International relatif aux droits sociaux culturels et économiques (PISC)[54] en impliquant la responsabilité des États dans la réalisation de ce droit. Le vocable associé est alors celui d'un « logement suffisant » auquel chaque individu a droit. L'Observation n°4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU (Encart 1) qui intervient en 1991 est éclairante car elle se charge de caractériser la notion de logement suffisant dans une conception élargie qui traite à la fois de l'épanouissement individuel et de la cohésion sociale et urbaine. Le logement abordable y est ainsi identifié comme une problématique aux résonnances individuelles et collectives, une question sociale et sociétale.

A l'idée d'un droit au logement assuré pour tous, y sont associées des caractéristiques qui enrichissent sa détermination. Le logement suffisant prend en compte sept caractéristiques, notamment une sécurité légale de l'occupation, l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures (intégrant l'accès permanent aux ressources naturelles comme l'eau), des conditions d'habitabilité adéquates et le respect du milieu culturel dans l'architecture et les matériaux employés. Trois des sept critères intéressent plus particulièrement notre travail car ils précisent la notion de l'accessibilité qui revêt plusieurs sens. Tout d'abord le logement

[53] Article 25-1. « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ».

[54] Article 11-1. « Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie ».

suffisant est « un bien situé par rapport au lieu de travail et aux services essentiels, tout cela pour un coût raisonnable ». Il doit donc être accessible physiquement sans surcoût excessif. Il doit être accessible notamment aux groupes sociaux vulnérables (enfants, personnes âgées, handicapés mentaux et physiques…) dont les besoins spécifiques doivent être pris en compte. Il doit donc être accessible matériellement pour chaque individu en tant que titulaire du droit. Enfin l'accessibilité financière pour les ménages est introduite et spécifiée de façon que « le pourcentage des coûts afférents au logement ne soit pas disproportionné aux revenus »[55].

La notion de l'accessibilité est ainsi entendue selon un triple sens qu'englobe le terme « logement suffisant » : l'accessibilité physique, l'accessibilité matérielle et l'accessibilité financière. S'il est proposé en analyse de ce texte l'idée que « la capacité de paiement ou le coût du logement ne devrait pas supplanter d'autres droits » (Hérion, 2006) nous poursuivons ici en exprimant que ce sont plus largement l'accessibilité physique, matérielle et financière du logement qui, d'après ce texte, ne peuvent supplanter d'autres droits.

Encart 1 - Les sept caractéristiques du « logement suffisant »
(D'après l'Observation n°4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, 1991)

a) La sécurité légale de l'occupation.
b) L'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures.
c) La capacité de paiement.
d) L'habitabilité.
e) La facilité d'accès.
f) L'emplacement.
g) Le respect du milieu culturel.

Au niveau européen, la Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales de 1950 ne fait aucune mention du droit au logement. Il faut attendre la Charte Sociale Européenne révisée en 1996[56] pour que l'Union européenne se saisisse de l'idée du droit au logement « d'un niveau suffisant » sans pour autant qu'il ne soit précisé ce qui est entendu par cette spécification. En tout état de cause elle ne revêt pas le caractère universel du

[55] Article 8-c. « La capacité de paiement. Le coût financier du logement pour les individus ou les ménages devrait se situer à un niveau qui ne menace ni ne compromette la satisfaction d'autres besoins fondamentaux. Les États parties devraient faire en sorte que, d'une manière générale, le pourcentage des coûts afférents au logement ne soit pas disproportionné aux revenus. Les États parties devraient prévoir des allocations de logement en faveur de ceux qui n'ont pas les moyens de payer un logement, et des modalités et niveaux de financement du logement qui reflètent fidèlement les besoins en la matière. Conformément au principe du respect de la capacité de paiement, les locataires devraient être protégés par des mesures appropriées contre des loyers excessifs ou des augmentations de loyer excessives. Dans les sociétés où les matériaux de construction sont essentiellement des matériaux naturels, les États parties devraient faire le nécessaire pour assurer la disponibilité de ces matériaux ».

[56] Article 31- Droit au logement. « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les parties s'engagent à prendre des mesures destinées à (1) Favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant, (2) Prévenir et réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive, (3) Rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes ».

logement suffisant exprimé par l'ONU puisqu'elle est directement associée à la lutte contre le sans-abrisme tandis que la notion d'accessibilité financière est conférée « aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes ».

Les remarques du Comité Européen des Droits Sociaux[57] sur l'ensemble des paragraphes de l'article 31 s'attachent à préciser « les critères constitutifs d'un logement de niveau suffisant ». Ceux-ci désignent exclusivement les situations de sans-abrisme, du logement indigne pour des propriétaires occupants très modestes et les locataires de marchands de sommeil, confirmant le positionnement européen sur les situations les plus précaires portant sur les publics vulnérables. Sur les aspects concernant le coût du logement, le Comité renvoie à la responsabilité des États pour assurer, par la réalisation de logements sociaux ou d'aides au logement, l'accès au public dont les ressources financières sont insuffisantes pour se loger.

Le tournant des années 2010

A partir des années 2010, dans le sillage de la crise financière de 2008, la généralisation de la notion de « affordable housing » ou sa traduction littérale « logement abordable », est manifeste dans la presse mondiale grand public (Tableau 2). Amorcée dans les années 2000/2010 en Amérique du Nord, l'emploi du terme connait un pic spectaculaire dans les années 2010/2015 en Amérique du Nord et en Europe, pour se propager un peu plus tardivement en Asie et en Afrique.

Période	Europe	Amérique du Nord	Afrique	Asie
1980-1985	1	0	0	0
1985-1990	1	1 753	0	0
1990-1995	7	1 511	0	0
1995-2000	29	1 366	0	0
2000-2005	435	9 401	0	9
2005-2010	2 302	17 124	5	383
2010-2015	**19 570**	**39 871**	**81**	**3 771**
2015-2020	5 094	91 005	1 205	14 037

Tableau 2 - Occurrence, par secteur géographique, de l'utilisation des termes « logement abordable » et/ou « affordable housing » dans la presse mondiale (Source : Europresse, avril 2024)

[57] *Commentaires sur la Charte Sociale Européenne*, Comité européen des droits sociaux (2019).

Dans la période, le positionnement institutionnel des organisations mondiales quant au logement va connaître une évolution significative en mettant en avant la notion de « logement abordable » alors que celle de « logement suffisant » prévalait jusque-là.

Lorsque l'ONU s'exprime la première sur la question de l'abordabilité en précisant dans ses dix-sept objectifs de développement durable formulés en 2015[58], le devoir des États à « d'ici à 2030, assurer l'accès de tous à un logement et des services de base adéquats et sûrs, à un coût abordable », elle l'associe à celle de l'accès aux services essentiels et à la sécurité des habitants.

L'année suivante, la Conférence des Nations unies sur le logement et le développement urbain durable[59], également connue sous le nom d'Habitat III, attribue une importance particulière à la problématique jugée cruciale de l'accès à un logement abordable et adéquat, identifié comme un élément essentiel au développement de villes durables, équitables, fonctionnelles et inclusives (Tsenkova, 2016). Le *New Urban Agenda* (Encart 2), cadre de référence pour guider les politiques urbaines mondiales, adopté lors de la conférence, structure l'engagement autour de deux axes fondamentaux, qui reconnaissent le logement abordable comme un pilier essentiel à la fois pour l'économie mondiale et pour l'équilibre territorial dans le développement urbain durable. Il souligne également que le logement abordable et son financement jouent un rôle essentiel en favorisant la productivité, en contribuant à la formation du capital, en stimulant la création de revenus et en générant des emplois.

Encart 2 - Le cadre de référence du *New Urban Agenda*
(Sources : New Urban Agenda, 2016)

Article 13. Les villes et les établissements humains que nous envisageons devraient : (a) Remplir leur fonction sociale, notamment en ce qui concerne les terres et l'environnement, en vue d'assurer progressivement la pleine réalisation du droit à un logement convenable, en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, sans discrimination (…).

Article 14. Pour concrétiser notre vision, nous décidons d'adopter un Nouveau Programme pour les villes, qui est guidé par les principes suivants : (…) un accès égal aux infrastructures physiques et sociales et aux services de base, ainsi qu'à un logement adéquat et d'un coût abordable (…).

[58] ODD (2015), Objectif 11 : « Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables », en particulier Cibles 11.1 et 11.2.
Cible 11.1 - « D'ici à 2030, assurer l'accès de tous à un logement et des services de base adéquats et sûrs, à un coût abordable, et assainir les quartiers de taudis ».
Cible 11.2 - « D'ici à 2030, assurer l'accès de tous à des systèmes de transport sûrs, accessibles et viables, à un coût abordable, en améliorant la sécurité routière, notamment en développant les transports publics, une attention particulière devant être accordée aux besoins des personnes en situation vulnérable, des femmes, des enfants, des personnes handicapées et des personnes âgées ».
[59] (*Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable Habitat III*, s. d.).

Article 46. Nous nous engageons à promouvoir le rôle que jouent le logement abordable et durable et le financement du logement, y compris la construction de logements sociaux, dans le développement économique, ainsi que la contribution du secteur du logement à la relance de la productivité dans d'autres secteurs économiques, sachant qu'il favorise la formation du capital, la création de revenus, la création d'emplois et l'obtention d'économies qui peuvent contribuer à induire une transformation économique durable et inclusive aux niveaux national, infranational et local.

Article 95. Nous appuierons la mise en œuvre de politiques et de plans de développement territorial intégrés, polycentriques et équilibrés, en encourageant la coopération et le soutien mutuel entre les villes et les établissements humains de différentes tailles, en renforçant le rôle que jouent les petites villes et les villes de taille moyenne dans l'amélioration des systèmes de sécurité alimentaire et de nutrition, en assurant l'accès à des logements, à des infrastructures et à des services durables, abordables, adéquats, résilients et sûrs (…).

Article 99. Nous appuierons, en tant que de besoin, la mise en œuvre de stratégies de planification urbaine qui favorisent la mixité sociale grâce à la fourniture de logements abordables et à l'accès à des services de base et à des espaces publics de qualité pour tous (…).

Article107. Nous encouragerons l'élaboration de politiques, d'outils, de mécanismes et de modèles de financement qui favorisent l'accès à un large éventail d'options en matière de logement durable à prix abordable (…).

Article 109. Nous envisagerons une augmentation des allocations de ressources financières et humaines, selon que de besoin, pour (…) l'accès à un logement durable, convenable, sûr et abordable, à des services de base et à des services sociaux, à des espaces publics sûrs, inclusifs, accessibles, écologiques et de qualité.

Article 114. Nous entendons promouvoir (…) des aménagements axés sur le transport en commun équitable, qui réduisent au minimum les déplacements, notamment des pauvres, et offrent des logements abordables dans des zones de revenus mixtes et une combinaison d'emplois et de services.

L'idée du logement abordable y prend désormais ostensiblement le pas sur celle du logement suffisant exprimée dans le PISC et resserrée autour des publics les plus vulnérables dans la Charte Sociale Européenne. Elle est associée aux qualificatifs « adéquats » et « convenables ». Le *New Urban Agenda* met également en avant le lien entre la production de logements abordables et le renforcement des équilibres territoriaux menacés par les processus de métropolisation. Ceci apparait en particulier dans son article 95[60] à travers lequel il encourage la coopération et le soutien mutuel entre les villes et les établissements humains de diverses tailles. Il y met particulièrement en lumière le rôle significatif des petites villes et des villes de taille moyenne pour garantir l'accès à des logements, à des infrastructures et à des services durables, abordables, adéquats, résilients et sûrs, dans le continuum urbain-rural.

[60] Article 95 : « Nous appuierons la mise en œuvre de politiques et de plans de développement territorial intégrés, polycentriques et équilibrés, en encourageant la coopération et le soutien mutuel entre les villes et les établissements humains de différentes tailles, en renforçant le rôle que jouent les petites villes et les villes de taille moyenne dans l'amélioration des systèmes de sécurité alimentaire et de nutrition, en assurant l'accès à des logements, à des infrastructures et à des services durables, abordables, adéquats, résilients et sûrs (…).

L'OCDE, quant à elle, a montré un intérêt précoce pour le logement abordable comme enjeu majeur des politiques publiques mondiales et met à disposition une précieuse base de données spécifiques sur le logement abordable[61] qui aide les pays à surveiller l'accès à un logement abordable de bonne qualité et à renforcer la base de connaissances pour l'évaluation des politiques publiques. Elle rassemble des informations transnationales provenant des pays de l'OCDE, des partenaires clés et des États membres de l'UE. Forte de cette réflexion basée sur une structuration de la donnée, l'OCDE affirme aujourd'hui qu'un « logement adéquat et abordable est essentiel au bien-être et à des sociétés inclusives et résilientes ». L'organisation identifie le logement abordable comme « un bien de première nécessité » sur la base de plusieurs indicateurs clé sur la consommation de logement et sur les performances des pays en matière de fourniture de logements de bonne qualité à des prix accessibles [62] (Encart 3).

Encart 3 - Douze indicateurs clés du logement abordable, un bien de première nécessité
(Sources : OCDE, 2023)

1 – Le logement est le premier poste de dépenses dans le budget des ménages

2- Les dépenses de logement ont augmenté au cours des deux dernières décennies

3- Dans la plupart des pays, les prix de l'immobilier ont augmenté plus rapidement que les revenus des ménages

4- Les prix des logements ont augmenté plus rapidement que les loyers dans presque tous les pays de l'OCDE

5- Dans le sillage de la crise énergétique de 2022, les articles liés au logement ont connu de fortes hausses de prix

6- De nombreux ménages à faibles revenus sont surchargés par les coûts de logement

7- L'accès au financement du logement varie en fonction de la répartition des revenus

8- Les ménages à faible revenu risquent davantage d'être surchargés par les frais de crédit hypothécaire

9- De nombreux ménages vivent dans des logements surpeuplés

10- Les ménages vulnérables risquent de se retrouver sans domicile fixe

11- L'investissement public dans le logement, en baisse depuis plusieurs années, est entrain de se redresser

12 - L'investissement public dans le logement n'est pas une priorité pour de nombreux pays

L'OCDE publie en 2021 un rapport de synthèse dénommé « Boîte à outils pour les Politiques Publiques du Logement »[63] dans lequel elle identifie trois enjeux principaux concernant les politiques du logement dont deux portent sur la question du logement abordable (le troisième porte sur la viabilité environnementale du secteur du bâtiment) dans lesquels sont mis en avant à la fois le besoin en logement abordable, son poids grandissant dans le budget des ménages et

[61] *AHD – Affordable Housing Database*, OCDE (s.d.)
[62] *Favoriser l'accessibilité financière des logements - Un logement abordable est un bien de première nécessité*, OCDE (s.d.).
[63] *Boîte à outils de l'OCDE pour les politiques publiques du logement, Rapport de synthèse*, OCDE (2021).

les fragmentations sociales qu'il fait émerger tout en pointant l'incapacité des marchés immobiliers à le fournir (Encart 4).

Encart 4 - Boîte à outils pour les politiques publiques du logement, rapport de synthèse, OCDE (2021)

Enjeu 1. L'accès à un logement abordable, qui constitue un besoin fondamental pour tout être humain, et une dimension centrale du bien-être, devient de plus en plus difficile dans de nombreux pays. Les prix des logements et les loyers se sont orientés à la hausse et, de ce fait, les coûts du logement absorbent une part croissante des revenus des ménages par rapport à d'autres postes de dépenses comme la santé, l'éducation ou le transport. Au cours de la décennie 2005-15, cette part a ainsi augmenté de cinq points de pourcentage en moyenne pour s'établir à 31 % chez les ménages à revenu intermédiaire dans la plupart des pays de l'OCDE. Les catégories sociales défavorisées sont particulièrement touchées, et beaucoup d'entre elles peuvent difficilement se permettre un logement de qualité, et encore moins à proximité des bassins d'emplois. De plus, les personnes concernées vivent souvent dans des espaces surpeuplés, dans des conditions précaires, et cette situation est apparue avec une acuité particulière pendant la crise liée au COVID-19 du fait des mesures de confinement obligatoire qu'elle a entraînées. En outre, avant la pandémie, le nombre des sans-abris était en augmentation dans environ un tiers des pays de l'OCDE.

Enjeu 2. Dans une large mesure, l'enjeu de l'accessibilité trouve son origine dans le secteur immobilier lui-même qui n'a pas réussi à fournir assez de logements dans les zones où la demande est forte, par exemple les bassins d'emploi en milieu urbain. Ces déséquilibres entre l'offre et la demande sont en partie imputables à des contraintes géographiques et aux restrictions d'ordre réglementaire en vigueur dans de nombreuses villes, notamment aux dispositions en matière d'occupation des sols et d'aménagement du territoire. D'autres facteurs comme des restrictions sur le marché locatif ou des dispositions régissant les relations entre bailleurs et locataires jouent aussi sur le fonctionnement efficace des marchés immobiliers, car ils peuvent décourager l'investissement dans la construction et l'entretien des logements.

La Banque mondiale[64], elle, constate que les villes génèrent plus de 80 % du PIB mondial et qu'il est en particulier nécessaire de répondre à l'accroissement de la demande de logements abordables. Elle ajoute que « les dirigeants municipaux doivent agir rapidement pour mieux planifier la croissance des villes et apporter, à des habitants toujours plus nombreux, l'offre de services essentiels, d'infrastructures et de logements abordables dont ils ont besoin »[65]. La Banque mondiale pointe le lien entre l'habitat informel, ne permettant pas l'accès à un « logement adéquat » et la vulnérabilité accrue des populations concernées aux épisodes climatiques extrêmes [66], les plaçant dans une situation d'insécurité relative au logement avérée.

[64] La Banque mondiale est la principale source de financement des pays en développement. Elle consacre son activité à « la lutte contre la pauvreté, l'accroissement d'une prospérité partagée et la promotion d'un développement durable ».
[65] Banque Mondiale. https://www.banquemondiale.org/fr/topic/urbandevelopment/overview.
[66] *Global Economic Prospects,* Banque mondiale (2024)

Impliquée sur des programmes de financements à visée opérationnelle, elle accorde en 2017 un financement de 155 millions de dollars, sur les fonds de l'Association Internationale de Développement, à la Banque Ouest-Africaine de Développement et à la Commission de UEMOA[67] pour élargir l'accès au financement du logement abordable pour les ménages à revenus modestes et irréguliers, bénéficiaires ciblés du « Projet régional de financement du logement abordable de l'UEMOA ». L'objectif affiché est d'ouvrir le marché pour permettre au plus grand nombre de posséder des logements dits « décents ». Dans ce cadre une série de rapports ont été publiés, pays par pays, spécifiquement axés sur l'accès à un « logement abordable pour tous » (Tableau 3).

Nom du rapport	Date de publication
Vers un habitat resilient et abordable : recommandations pour l'habitat face aux menaces et vulnerabilites vis-a-vis des seismes et des inondations pour la Republique de Djibouti	01/01/2015
Le Financement du Logement en République du Tchad : Vers un Logement Abordable pour Tous	01/04/2020
Le Financement du Logement au Cameroun : Vers un Logement Abordable pour Tous	01/04/2020
Le Financement du Logement en République Centrafricaine : Vers un Logement Abordable pour Tous	01/04/2020
Le Financement du Logement en République du Congo : Vers un Logement Abordable pour Tous	01/04/2020
Le Financement du Logement en Guinée équatoriale : Vers un Logement Abordable pour Tous	01/04/2020
Le Financement du Logement au Gabon : Vers un Logement Abordable pour Tous	01/04/2020
Housing Finance in the CEMAC Région : Current Status Opportunities, and Way Forward for Affordable Housing	01/01/2020
Stakeholder Engagement Plan (SEP) Djibouti Affordable Housing Finance Project	23/10/2023

Tableau 3 - Rapports de la Banque mondiale traitant du logement abordable dans les pays africains

Diffusion ver les États, les gouvernements locaux et les organisations de la société civile

A la suite des positionnements de l'ONU, de l'OCDE et de la Banque mondiale, la notion de logement abordable est appropriée par les États et gouvernements locaux, en particulier à travers le « Manifeste pour le futur du logement convenable »[68] d'UCLG en 2019 et la « Résolution pour un logement abordable »[69] de la commission européenne en 2021. Ces deux textes peuvent être reconnus comme des jalons significatifs dans la diffusion de la notion, des

[67] L'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine qui regroupe huit pays d'Afrique de l'Ouest : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo.
[68] *Manifeste pour le futur du logement convenable, Revaloriser la puissance publique pour permettre le droit au logement convenable des communautés*, UCLG (2019).
[69] *Résolution sur l'accès à un logement décent et abordable pour tous*, UE (2021).

grandes organisations intergouvernementales prescriptrices vers les autorités exécutives nationales et locales.

Dans son « Manifeste pour le futur d'un logement convenable » signé en 2019 UCLG met l'accent sur l'aspect universel du droit à un logement abordable revendiqué comme un « droit humain » et sur l'appropriation de la problématique par les gouvernements locaux. Le document reconnait la nécessité pour les collectivités territoriales d'adopter une approche intégrée des problématiques du logement et rappelle que « le logement occupe une fonction sociale essentielle et contribue de façon déterminante à la réalisation du Droit à la ville ». Les six points d'accords du Manifeste reconnaissent le droit à un logement convenable et ses sept composants (sécurité d'occupation, existence et disponibilité des services de base, habitabilité, abordabilité, facilité d'accès, emplacement, et le respect du milieu culturel) comme le cadre principal pour faire progresser les stratégies locales de logement et encouragent les partenaires internationaux, les bailleurs et toutes les parties prenantes concernées à délocaliser les financements afin de faire progresser la mise en œuvre du droit à un logement convenable.

A l'initiative de la coprésidente d'UCLG, Ada Colau, maire de Barcelone, et dans le cadre des débats qui ont eu lieu lors du Conseil Politique sur le Droit à la Ville avec la Commission d'Inclusion Sociale, Démocratie Participative et Droits Humains, l'organisation s'est impliquée dans différentes actions s'inscrivant dans la campagne « The Shift » [70] (Encart 5). La campagne « The Shift » est impulsée par la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable, Leilani Farha, avec le soutien du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits humains et d'UCLG. Elle mobilise des acteurs de la société civile impliqués sur la question du logement à travers la recherche et la pratique professionnelle, des législateurs, des organisations gouvernementales et non gouvernementales. La crise du logement abordable en est l'objet central avec la poursuite de l'objectif « de promouvoir des politiques et des pratiques de logement qui garantissent un accès équitable à des logements décents et abordables pour tous ». La campagne souligne l'importance de lutter contre la spéculation immobilière et d'autres pratiques qui contribuent à l'inaccessibilité du logement abordable.

Encart 5 - The Shift Campaign (2021)

« The Shift est un rassemblement mondial. The Shift connecte et mobilise tous ceux qui œuvrent pour garantir le droit au logement. De Berlin à Séoul, de Montevideo à Montréal, The Shift inclut des villes grandes et petites de tous les continents. Il rassemble des gouvernements, des législateurs, des instituts des droits de l'homme, des

[70] The Shift Campaign. https://make-the-shift.org.

urbanistes, des architectes, des universitaires, des groupes de base, des artistes, des philanthropes, des avocats, des étudiants et des ONG. The Shift est dirigé par Leilani Farha, ancienne rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit au logement (2014-2020), en partenariat avec le gouvernement local des Cités Unies et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme. L'équipe Shift comprend des avocats, des militants, des cinéastes, des défenseurs communautaires, des journalistes et des chercheurs ».

Parallèlement, de nombreux chefs d'État à travers le monde inscrivent dans leurs prises de parole l'impératif du logement abordable. Dès 2017, Xi Jiping, intervient face à la surchauffe d'un secteur immobilier spéculatif qui représente 70 % de la richesse des ménages et alimente un quart du PIB (Sing, 2024), laissant pour compte la classe ouvrière qui constitue l'écrasante majorité de la population. Il déclare alors que « les maisons sont destinées à vivre, pas à spéculer[71]». L'Allemagne, constatant que 40 % des ménages des grandes villes doivent consacrer plus de 30 % de leurs revenus à leur habitation et jusqu'à 50% pour les plus bas revenus, annonce en 2018 vouloir mobiliser 5 milliards d'euros pour construire 1,5 million de logements sociaux en quatre ans. Dans ce contexte, Angela Merkel, affirme que « les logements pour les ménages modestes et la classe moyenne doivent être abordables, nous avons de toute urgence besoin de plus de logements »[72]. Aux États-Unis, en mai 2022, le Président Joe Biden affirme « s'attaquer à la pénurie de logement (…), les rendre plus abordables et permettre une accession plus facile à la propriété ». Il estime que les coûts du logement sont trop élevés et que des investissements importants sont nécessaires pour remédier à la grande pénurie de logements abordables « héritée de son prédécesseur et qui s'accentue depuis plus d'une décennie »[73]. La Maison Blanche annonce alors un « Plan visant à réduire les coûts du logement pour les familles qui travaillent » et le décline dans une série d'actions menées sur cinq ans pour « alléger le poids » qui pèse sur les citoyens américains des classes modestes ceci en préservant et construisant deux millions de logements pour réduire les loyers et les coûts d'achat du logement.

b – Un positionnement européen tardif

L'adoption par l'Union européenne de la "Résolution sur l'accès à un logement décent et abordable pour tous" en 2021 est assez récente mais marque toutefois la prise en charge institutionnelle de la notion de logement abordable au niveau européen. Elle s'effectue dans le sillage d'un rapport sur les inégalités en matière de logement publié par la Banque de

[71] *« La Chine s'attaque à la spéculation immobilière »,* Schaeffer (2021), Les Échos.
[72] *« Logements : L'Allemagne aussi veut créer un choc d'offre »,* Renaud (2018), Les Échos.
[73] *« Fact sheet : President Biden Announces Plan to Lower Housing Costs for Working Families »,* White House (2024).

développement du Conseil de l'Europe en 2017[74]. Ce rapport démontre que le coût du logement représente désormais une charge excessive pour près d'un tiers des personnes aux revenus les plus modestes dans la zone économique européenne.

Le Parlement européen souligne dans son texte la nécessité impérieuse de garantir à chaque individu un accès à un logement "décent et abordable", tout en mettant en lumière la croissance du nombre de personnes à revenu faible et moyen confrontées à des difficultés de logement au sein de l'Union européenne, submergées par les coûts du logement et de son entretien. La carence en logements "adéquats" est ainsi reconnue comme un problème sérieux affectant de nombreux résidents de l'Union européenne et mettant en péril sa cohésion sociale. Le texte adopté pointe la situation problématique de l'augmentation du nombre global de logements mis à disposition qui ne s'accompagne pas d'une amélioration notable de l'accès au logement pour un frange de plus en plus importante de la population. Celle-ci est identifiée comme allant bien au-delà des publics les plus précaires et touchant en particulier les parents isolés, les familles nombreuses et les jeunes qui entrent dans le marché du travail (Encart 6).

Encart 6 - Résolutions de la Commission européenne sur l'accès à un logement décent et abordable pour tous

(D'après la Commission européenne, 2021)

A - Considérant que l'accès à un logement adéquat est un droit fondamental qui doit être considéré comme une condition préalable à l'exercice des autres droits fondamentaux et à leur accès ainsi qu'à une vie dans des conditions dignes ; que les États membres et leurs autorités locales et régionales ont le droit de définir leur propre politique du logement et de prendre les mesures nécessaires pour garantir que ce droit fondamental est respecté sur leurs marchés du logement respectifs (…) ;

C - Considérant que l'Union et ses États membres ont l'obligation de garantir à tous l'accès à un logement décent et abordable, conformément aux droits fondamentaux définis dans les articles 16, 30 et 31 de la Charte sociale européenne et du socle européen des droits sociaux ;

F - Considérant qu'un nombre croissant de personnes à revenus faibles et moyens vivant dans l'Union éprouvent des difficultés à se loger, sont noyées par les coûts de logement et d'entretien, vivent dans des logements où règnent des préoccupations sur la sécurité, qui sont malsains, de mauvaise qualité, inaccessibles, inefficaces sur le plan énergétique ou surpeuplés, ou qui sont sans abri ou risquent d'être expulsées ;

G - Considérant qu'une augmentation du nombre de logements mis à disposition ne s'accompagne pas d'une amélioration notable de l'accès au logement chez les personnes qui disposent de revenus trop faibles pour acquérir ou louer un logement dans les conditions du marché, mais trop élevés pour prétendre à un logement social ; que ce problème touche en particulier les parents isolés, les familles nombreuses et les jeunes qui entrent sur le marché du travail ;

[74] *Housing inequality in Europe - Tackling inequalities in Europe: the role of social investment*, Council of Europe Development Bank (2017).

O - Considérant que la crise du logement touche plus durement les zones urbaines de nombreux États membres, où il est devenu difficile de trouver des logements abordables aux prix du marché, y compris pour les ménages à revenu intermédiaire ;

(…)

1- Invite la Commission et les États membres à veiller à ce que le droit à un logement adéquat soit reconnu et soit exécutoire en tant que droit fondamental de l'homme au moyen des dispositions législatives européennes et nationales applicables ; invite la Commission et les États membres à garantir l'égalité d'accès à un logement décent pour tous (…) ;

33 - Demande à la Commission et aux États membres de faire du logement l'une des pierres angulaires du plan d'action au titre du socle européen des droits sociaux ; rappelle que les politiques, les programmes de financement et les instruments de financement de l'Union ont une grande incidence sur les marchés du logement, sur la qualité du parc immobilier et sur la vie des citoyens ;

35 - Insiste sur la nécessité d'affiner l'indicateur de l'indice des prix des logements ; considère qu'un logement est abordable si le budget qui reste à la disposition de l'occupant est au moins suffisant pour couvrir les autres dépenses essentielles à une vie digne ; souligne la nécessité d'élaborer une définition globale de l'accessibilité à des logements abordables au niveau européen (…) ;

36 - Demande instamment à la Commission de fournir des données plus précises, de plus grande qualité et plus comparables sur les marchés du logement, et de surveiller l'accessibilité à des logements abordables à travers l'UE, y compris au niveau local et régional, par l'intermédiaire d'Eurostat ;

43 - Insiste sur le fait que des politiques et des mesures adaptées qui soutiennent une offre de logements suffisante sont essentielles pour équilibrer et renforcer le développement économique du logement, dans l'intérêt de l'ensemble de la société et afin de garantir un cadre de vie abordable et prospère à tous ; (…)

Le public ciblé dans la Résolution européenne désigne à la fois les classes les plus défavorisées touchées par le mal-logement et le sans-abrisme mais aussi les classes moyennes et modestes, désormais atteintes par une nouvelle crise du logement qui les avaient jusque-là épargnées. Selon le Comité européen des droits sociaux, « un logement est d'un coût abordable lorsque le ménage qui l'occupe peut supporter les coûts initiaux, le loyer et les autres frais (factures d'énergie et charges, par exemple) sur le long terme, tout en conservant un niveau de vie minimum » [75]. Toutefois les orientations données dans la suite du document ne distinguent pas nettement les diversités d'actions qui seraient à mener spécifiquement pour les uns ou pour les autres. Le texte appelle d'ailleurs la commission européenne via Eurostat à améliorer l'outil statistique à des fins opérationnelles, témoignant ainsi de sa faiblesse actuelle à quantifier le public, mesurer sa solvabilité et déterminer l'abordabilité du logement lui correspondant (Encart 7).

[75] *Le droit à un logement abordable : un devoir négligé en Europe*, Commissariat aux droits de l'homme (2020).

Encart 7 - La faiblesse de l'outil statistique au niveau européen

L'évaluation du logement abordable en tant que catégorie statistique appelle la correspondance entre les capacités financières du ménage et la production d'un bien mis sur le marché qui y répond, donc entre solvabilité et prix du logement. Elle reste à ce jour peu documentée, l'Union européenne d'ailleurs « insiste sur la nécessité d'affiner l'indicateur de l'indice des prix des logements ; considère qu'un logement est abordable si le budget qui reste à la disposition de l'occupant est au moins suffisant pour couvrir les autres dépenses essentielles à une vie digne ; souligne la nécessité d'élaborer une définition globale de l'accessibilité à de logements abordables au niveau européen en tenant compte d'un large éventail d'indicateurs tels que les taux d'expulsion et de pauvreté; souligne que l'actuel seuil de référence pour le taux de surcharge du coût du logement, à savoir 40% du revenu disponible d'un ménage, représente d'une manière insuffisante le nombre de ménages pour lesquels le coût du logement est une charge excessive; demande une réévaluation du seuil de référence et invite Eurostat à produire un ensemble plus large de données sur les dépenses de logement des ménages, avec des intervalles de 5 % entre 25% et 40 % du revenu disponible » (Résolution sur l'accès à un logement décent et abordable pour tous, 2021).

En synthèse, les prises de position institutionnelles convergent ainsi ces dernières années vers une reconnaissance d'un besoin urgent et grandissant en logements abordables à travers le monde et appellent les États à prendre leur part dans la résolution de ce problème. Le terme de « logement abordable » ou « affordable housing » émerge dans les années 2000 en Amérique du Nord. Il supplante à partir des années 2010, dans le discours des organisations institutionnelles mondiales, la notion de « logement suffisant » utilisée jusque-là. Cette genèse internationale de la notion se décline ensuite depuis les organisations mondiales vers les États et Gouvernements Locaux, du Nord vers les Suds, avec une appropriation relativement tardive au niveau européen (Figure 3).

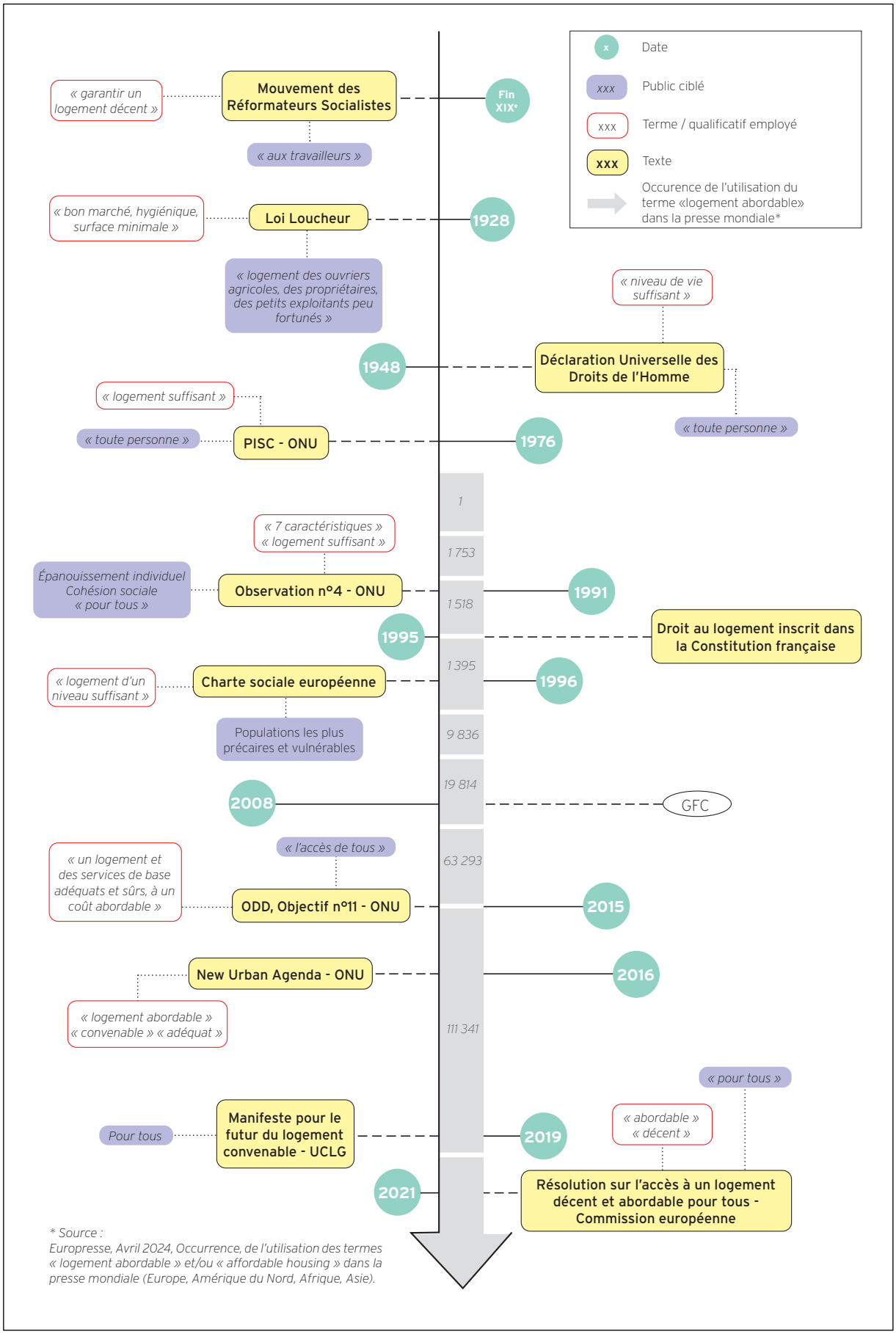


Figure 3 - Installation du terme « logement abordable » dans le discours institutionnel mondial (Conception : Stéphanie Jannin, Réalisation : Shana Poyet)

c – Ambiguïtés autour de l'usage du terme

Face à une crise du logement inédite et rendue visible à travers le monde par la crise financière mondiale de 2008, des organisations internationales intergouvernementales aux gouvernements locaux, l'emploi du terme logement abordable se généralise sans que la notion ne soit pour autant parfaitement circonscrite et communément partagée, ce que nous expliquons à travers plusieurs aspects.

Tout d'abord le terme *affordability* est communément utilisé dans le vocabulaire anglo-saxon et particulièrement employé dans le langage courant lorsqu'il s'agit du logement avec le terme *affordable housing*. Le terme *affordability* n'a pas de traduction littérale en français puisque le terme « abordabilité » ne fait pas partie du lexique français, il est au mieux utilisé de manière rare et non-conventionnelle. Les termes « logement abordable », ou « abordabilité du logement », utilisés dans les textes institutionnels traduits en français et que nous reprenons dans ce travail, consistent en une traduction littérale dont nous reconnaissons la faiblesse. Cette faiblesse se situe à deux niveaux : d'une part les termes français ne font pas l'objet d'un emploi courant, d'autre part la traduction littérale peine à embrasser la charge conceptuelle sous-tendue par le terme anglo-saxon de *affordable housing*. Celle-ci a en effet été débattue dans le milieu scientifique depuis les années 80, ce que nous analysons plus loin dans notre recherche. Les communautés scientifiques ou politiques européennes, elles, ne se sont pas encore réellement saisies de cette question, laissant libre cours à une approche impensée de la diversité des représentations que la notion peut soulever et en particulier de leurs déclinaisons dans le contexte spécifique européen.

Aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, en Australie ou au Canada, *affordable housing* se substitue communément au terme « logement social » qui embrasse toutes formes de logements faisant l'objet d'un financement public direct ou indirect. Dans ces pays où le logement social est particulièrement destiné aux publics les plus précaires ou marginaux, *affordable housing* va désigner naturellement toute la frange de logements comprise entre ce logement social pour les plus démunis et le logement libre facilement accessible sur les marchés pour les plus aisés. Au Royaume-Uni par exemple *affordable housing* désigne « un logement à la vente ou à la location, pour ceux dont les besoins ne sont pas satisfaits par le marché » [76]. Au Canada, l'on s'accorde généralement à concevoir le logement abordable comme le logement se situant à un niveau inférieur au prix du marché (Nativel, 2009). Cette traduction de *affordable housing* par

[76] *National Planning Policy Framework*, Ministry of housing, Department for Levelling Up, Housing & Communities (2023).

« logement social » pose difficulté au public européen car l'on y confond deux aspects : celui de la cherté du logement et celui du profil du public occupant le logement.

En Europe, la notion de logement abordable est nouvelle et s'invite récemment dans un modèle où l'on distinguait jusqu'à présent le logement social (qualifié d'abordable) et le logement privé (Ghékhière, 2018). La notion de logement abordable y a été exprimée tardivement dans la « Résolution sur l'accès à un logement décent et abordable pour tous » en 2021. Les termes « logement abordable » et « logement social » y sont identifiés tantôt comme deux catégories distinctes, tantôt confondues, incluant de manière également aléatoire le problème du mal-logement. Ajoutant de la confusion à la compréhension du champ conceptuel propre au logement abordable, le logement social fait lui aussi en Europe l'objet de définitions variables. En effet, ne serait-ce que pour la France, comme l'indique Jean-Claude Driant, « le seul consensus sur la définition du logement social porte sur le fait qu'il accueille, peut accueillir ou doit accueillir les ménages qui éprouvent des difficultés à se loger dans de bonnes conditions de taille et de confort dans le cadre strict des mécanismes marchands, soit parce qu'une offre nécessaire n'est pas présente en quantité suffisante, soit parce que son accessibilité est limitée, notamment pour des raisons de prix » (Driant, 2021b).

La notion d'abordabilité du logement s'est ainsi peu à peu imposée, dans une forme d'ambiguïté et d'incertitude, remplaçant petit à petit au fil de la rédaction des textes institutionnels celle de logement suffisant qui prévalait jusque-là. L'aspect strictement financier semblant insuffisant pour exprimer la problématique, ainsi la notion se construit également de manière relativement floue en voisinant le plus souvent avec d'autres termes visant à la préciser : adéquat, durable, convenable, inclusif résilient, sûr, de bonne qualité, décent… La notion de logement abordable désigne alors un objet complexe qui doit être accessible financièrement par les ménages mais aussi répondre à des critères leur assurant un niveau de vie socialement acceptable. Ces critères sont relatifs à la qualité du logement lui-même mais aussi à celle du contexte dans lequel il prend place et qui permet l'accès à un certain nombres d'équipements de base, de services sociaux ou encore d'infrastructures (en particulier l'accès à l'eau potable, l'assainissement…). Ils excluent ainsi les bidonvilles et autres formes de logements insalubres qui, s'ils sont des logements abordables au sens strict de l'accessibilité financière, n'en sont pas pour autant des logements souhaitables pour l'individu, la ville et la société.

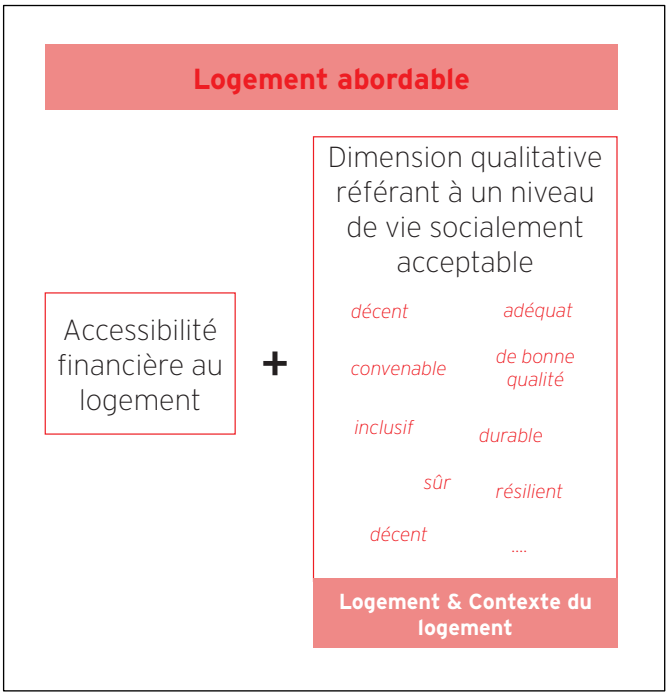


Figure 4 - Le logement abordable, caractérisation du terme
(Conception et réalisation : Stéphanie Jannin)

Un frein essentiel pour cerner et partager une définition du logement abordable réside également dans la difficulté à évaluer l'abordabilité, autrement dit « ce qui est abordable ou ce qui ne l'est pas ». L'entrée qui consiste par exemple à estimer que le logement abordable serait simplement un logement à un prix inférieur à celui du marché est « une conception biaisée puisqu'elle omet de prendre en compte que le coût du loyer ou du crédit qui peut être disproportionné par rapport aux revenus salariaux » (Nativel, 2009). A Toronto par exemple la Mairie a longtemps fait le choix de définir le logement abordable comme un logement dont le prix est inférieur ou égal à 80% du prix moyen du marché, ce qui apparait contestable au regard de l'envolée des prix du marché[77] (Gauthier, 2022). La ville revoit sa définition en 2019 en privilégiant une approche tournée vers le taux d'effort. Le logement abordable est alors défini comme un logement qui ne nécessite pas un taux d'effort de plus de 30% de la part du ménage occupant[78]. A travers cette orientation, les pouvoirs publics locaux recomposent une définition du logement abordable tournée vers l'habitant, sans distinction de son statut d'occupation (propriétaire ou locataire) et non plus vers un prix du logement en valeur absolue.

En conclusion, l'abordabilité est une notion complexe, relative et subjective qui fait l'objet de nombreux débats scientifiques, aspect approfondi plus loin dans notre analyse. Une myriade de mots clés, qualificatifs et autres éléments de détermination sont systématiquement accolés au

[77] *« À Toronto et Vancouver, un marché immobilier de plus en plus inabordable »*, Courrier international, Gauthier (2022).
[78] *Housing, 2020-2030 Action Plan,* City of Toronto (2019).

terme logement abordable, selon les contextes et les objectifs poursuivis, afin de préciser un cadre conceptuel que le terme seul ne permet pas de couvrir. L'idée de logement abordable s'affirme comme une notion englobante, qui traite tant de la question de l'accessibilité financière du logement, que le terme évoque, que de son insertion appropriée à la fois dans l'ensemble des problématiques de vie quotidienne des ménages (revenu résiduel suffisant, confort durable dans le logement…) et dans l'environnement urbain dans lequel le logement prend place (accès aux services urbains, aux aménités, à la mobilité, à l'emploi…). L'évolution du public cible, ses plafonds de revenus, ou encore l'évaluation quantitative au regard du public logé dans le logement social, apparaissent mouvantes et difficilement cernables. Les lacunes statistiques, notamment pointées dans la Résolution Européenne, à la fois pour évaluer le besoin quantitatif et pour déterminer le prix de l'abordabilité du logement, constituent un frein à l'émergence d'une définition commune au niveau intergouvernemental et à la prise en charge de la notion aux niveaux locaux.

B – Une question urbaine de nature sociale

Nous avons vu précédemment que les prises de position institutionnelles sur le logement abordable sont ambiguës quant au lien que la notion entretient avec d'autres questions essentielles liées au logement urbain, en l'occurrence celle du mal-logement et du logement social, tantôt les mêlant, tantôt les distinguant. Dans ce sous-chapitre, nous nous intéressons à clarifier ce point afin de mieux spécifier la question du logement abordable et ses interdépendances d'une part avec la persistance du mal logement et d'autre part avec la paupérisation du parc social (Rochon, 2023 ; Driant, 2015a ; Gimat, 2017b).

a – Inscription dans le mal logement et la résidualisation du logement social

Le lancinant problème du mal-logement

« Le nombre de personnes sans- abri augmente presque partout dans le monde, les expulsions forcées se poursuivent sans relâche et les communautés marginalisées se retrouvent dans des conditions de vie de plus en plus précaires ». (Manifeste pour le futur du logement convenable, Revaloriser la puissance publique pour permettre le droit au logement convenable des communautés, 2019)

Près de 700 millions de personnes vivent dans l'extrême pauvreté et pratiquement la moitié de la population mondiale dispose de moins de 6,85 dollars par jour pour vivre[79]. Le mal-logement est difficile à quantifier, ce que la Fondation Abbé Pierre s'attache par exemple à faire avec opiniâtreté chaque année en France. Dans son rapport 2023[80], elle estime à 4,1 millions de personnes y souffrant de mal-logement, dont 2,8 millions habitent dans un logement ordinaire, donc intégré au marché immobilier. La tendance affirmée par les organismes institutionnels mondiaux (Banque mondiale, OCDE, ONU) de l'accroissement du mal-logement comme conséquence de la pauvreté urbaine, en particulier dans les pays du Sud, est aggravée par la croissance démographique, l'instabilité politique, les migrations liées aux guerres et aux changements climatiques. Chaque année, l'Europe construit 15 millions de nouveaux logements. Malgré toutes ces nouvelles constructions, les inégalités en matière de logement continuent de s'y creuser avec 700 000 personnes sans abri et un nombre bien plus important encore craignant d'être expulsées parce que les loyers augmentent [81].

Dans les pays du Sud, et dans une moindre mesure dans les pays du Nord, plus les zones urbaines sont larges et développées, plus le taux d'inclusion social est fort et moins le taux de pauvreté est élevé, l'accès aux divers services essentiels y étant facilité. Toutefois ceci ne doit pas cacher un paramètre essentiel : dans les pays du Sud, même si un travail important de résorption de l'habitat informel est mené, accéder à un logement abordable équivaut encore pour les ménages modestes à habiter un logement en bidonville, ce qui ne correspond pas à un logement adéquat et décent au sens entendu par l'ONU ou la Banque mondiale (Global Economic Prospects, 2024). Nous entendons donc les qualificatifs associés au logement abordable pour le définir, adéquat, convenable ou encore décent, comme visant donc justement à préciser ce point : un logement est abordable s'il est accessible financièrement mais aussi s'il est assujetti à un certain nombre de caractéristiques de nature qualitative. Nous retenons dans la suite de ce travail que la notion de logement abordable s'exprime à travers cette double condition, à la fois nécessaire et suffisante, d'ordre financière et qualitative. Ainsi entendue, elle révèle donc une problématique du logement urbain qui se distingue et s'additionne à celles, pré-existantes et grandissantes, du sans-abrisme et du mal logement ce qui, nous l'avons vu, n'est pas toujours exprimé avec clarté par les organismes institutionnels.

Bien que distinctes, ces différentes problématiques entretiennent des interdépendances si l'on considère que les publics concernés peuvent se déplacer d'une problématique à l'autre, créant

[79] *Rapport annuel*, Banque mondiale (2023).
[80] *28e rapport sur l'état du mal-logement en France*, Fondation Abbé Pierre (2023).
[81] *The Shift Campaign (s.d.)*.

ainsi des effets de vases communicants. Selon certaines estimations, 1,8 milliard de personnes sont sans abri ou vivent dans un logement tout à fait inadéquat, souvent sans accès aux services de base comme l'eau, l'assainissement et l'électricité [82]. Ces ménages devraient donc naturellement être comptabilisés dans l'évaluation du besoin théorique en logement abordable à travers le monde. De la même manière, 21,5% de la population européenne est exposée au risque de pauvreté, 10,2% dépense plus de 40 % de son revenu disponible pour se loger et 10% des ménages sont en précarité énergétique [83]. Parmi eux des ménages habitent aujourd'hui dans un logement pouvant être considéré comme abordable, mais courent le risque de basculer demain dans le mal-logement. Ces données illustrent toute la difficulté de cerner le public cible et les besoins en logement abordable, et plus largement le déficit de la question du logement abordable en tant que catégorie statistique intelligible et efficiente.

Logement abordable et modèles de logement social

Parallèlement à l'augmentation du mal-logement et du sans-abrisme, la part du parc de logement social a diminué depuis les années 2010 dans la plupart des pays de l'OCDE et les locataires du parc social se sont appauvris[84]. Cet aspect trouve son origine dans l'évolution des différents modèles de logements sociaux. Il est courant d'établir qu'existent en Europe trois approches pour traiter le logement social (Houard, 2011 ; Driant, 2014a), dessinant trois modèles plus ou moins interventionnistes qui ont été précisément qualifiés par Laurent Ghékhière[85] : le modèle universel, le modèle généraliste et le modèle résiduel (Encart 8).

Encart 8 - Trois types de conception du modèle de logement social en Europe
(D'après Ghékhière, 2008. Le développement du logement social dans l'Union européenne)

Conception résiduelle

Les missions sont strictement définies en référence au logement des personnes défavorisées et de groupes sociaux identifiés en raison de leur exclusion effective ou potentielle du marché du logement pour des raisons multiples (sélection des risques, discrimination, inadaptation de l'offre à la demande...). Ces politiques n'ont pas pour vocation d'influencer le fonctionnement du marché du logement mais, au contraire, de rendre socialement acceptable son fonctionnement en sélectionnant les risques, et ce en prenant totalement en charge la demande sociale qui se trouve exclue du marché. Le phénomène d'exclusion est d'autant plus prononcé dans les États ou les régions dans lesquels le marché du logement est dominé par une offre constituée de logements en accession à

[82] *The Shift Campaign (s.d.)*.
[83] *Résolution sur l'accès à un logement décent et abordable pour tous*, UE (2021).
[84] *Le logement social : un élément essentiel des politiques de logement d'hier et de demain*, OCDE (2020).
[85] Président de l'Observatoire européen du Logement et Directeur des Affaires Européennes et du rayonnement international à l'USH.

la propriété et par une faiblesse de l'offre locative privée. Cette conception se traduit par l'existence d'obligations de service public assez draconiennes en matière d'attribution des logements, généralement directement par les collectivités locales, et par une prise en charge quasi intégrale du loyer par les systèmes d'aide sociale. *Ex : Irlande, Royaume-Uni et partiellement Espagne, Portugal, Malte, Hongrie, Estonie, Slovénie, Slovaquie, Chypre, Lituanie, Lettonie, Bulgarie, Roumanie.*

Conception généraliste

Les missions sont définies plus globalement en référence au logement des personnes ayant des difficultés à accéder à un logement aux conditions du marché en raison de l'insuffisance de leurs revenus. Cette conception implique une cible de bénéficiaires plus diversifiée bien que circonscrite à une demande sociale incluant les personnes défavorisées et les groupes cibles mais également tout ménage disposant de ressources modestes. Cette notion de « ressources » peut être fluctuante bien que définie généralement en référence à des plafonds de revenus conditionnant l'accès au logement social. Les obligations de service public en terme d'attribution sont plus souples et en général appliquées sous la responsabilité du propriétaire bailleur en référence à des règles et à des procédures spécifiques qui s'imposent à lui. En matière de politique tarifaire, le prix du logement est en général plafonné et le ménage bénéficie d'une aide sociale dédiée prenant en charge une partie du loyer en tiers payant en fonction du niveau de ses revenus. *Ex : Allemagne, Autriche, Belgique, Italie, Finlande, France, République Tchèque, Pologne, Luxembourg, Espagne pour l'accession sociale à la propriété*

Conception universelle

Parfois qualifiée de « logement d'utilité publique », cette conception est caractérisée par l'absence de ciblage sur une demande sociale donnée, et qui a pour mission de fournir un logement en direction de l'ensemble de la demande, demande sociale inclue, en complément de l'offre présente sur le marché. La vocation première est de peser sur les conditions du marché en développant une zone de basse pression en terme de prix par une politique tarifaire de logements aux coûts réels et non en référence aux valeurs de marché. On ne procède pas à une sélection des risques clients dans le processus d'allocation des logements, et on offre une sécurité d'occupation du logement contrairement au segment privé du marché. Les obligations de service public en terme d'attribution sont relativement souples et se traduisent par la constitution de listes d'attente. *Ex : Suède, Pays-Bas, Danemark*

Les classements opérés pour classer les pays européens selon leur modèle de logement social font l'objet d'analyses sensiblement différentes. Selon Claire Lévy-Vroelant et Christian Tutin (2010a), trois groupes de pays se dégagent. Un premier rassemble les pays dans lesquels le parc de logement social est presque inexistant (inférieur à 5%). Il est formé d'onze pays dont sept nouveaux membres de l'Union et trois pays méditerranéens (Espagne, Grèce, Portugal) ainsi que le Luxembourg. Un autre groupe propose un modèle résiduel avec une part de logement social comprise entre 5 et 10%. Ce groupe est hétérogène, il comprend l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, l'Irlande, la Bulgarie et Malte. Enfin un troisième groupe se détache nettement des précédents, il comprend 9 pays qui rassemblent à eux-seul plus de 17 millions de logements

sociaux soit plus de 75% du parc locatif social européen global. Il s'agit de la France, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, la Suède, la Grande-Bretagne, la Pologne, la République Tchèque et les Pays-Bas. La Banque des territoires, elle, propose une classification qui reprend les trois modèles au regard de la part du logement locatif social par rapport à l'ensemble du parc de logements, offrant un classement sensiblement différent (Tableau 4).

Part du logement social dans le stock total de logements	Approche universelle	Approche ciblée	
		Approche généraliste	Approche résiduelle
	Bénéficiaires : tous ménages	Bénéficiaires : ménages défavorisés, exclus et à faibles ressources.	Bénéficiaires : ménages défavorisés et exclus.
	Répondre à l'accès pour tous à un logement décent	Répondre aux difficultés d'accès au marché du logement	Répondre à l'exclusion du marché du logement
	Pas de plafond de revenu, attribution par liste d'attente	Plafond de revenu, attribution par les bailleurs sur la base de procédures	Plafond de revenu, attribution directe par l'autorité publique
0 - 5 %		Allemagne, Espagne, Italie, Luxembourg, Portugal	Espagne, Estonie, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Portugal,
6 - 10 %		Belgique, Pologne	Malte, Slovénie
11 - 20 %	(Suède)	Finlande, France	Irlande, Royaume-Uni
> 20 %	Danemark, Pays-Bas	Autriche	

Source : Andrews et al. (2011) et Ghekière (2008). Source pour la part du logement social dans le stock total de logements : voir Figure 2.
NB: le modèle universel des Pays-Bas a été remis en cause par les réformes engagées en 2011, et tend aujourd'hui à être plus ciblée qu'auparavant.
La Suède est un cas particulier (cf. ci-après).

Tableau 4 - Analyse des modèles de logement social
(Sources : Banque des territoires. Eclairages, logement social et territoires, 2020)

Si les conceptions du logement social diffèrent, « allant du caractère universel des pays scandinaves au strict traitement curatif de ménages exclus du marché du logement dans les nouveaux États membres et les pays anglo-saxons » (Ghékhière, 2011), la tendance observée depuis les trente glorieuses est celle d'une convergence de l'ensemble des pays vers le modèle résiduel (Gimat, 2017c ; Lévy-Vroelant & Tutin, 2010c ; Arthurson, 2012). Celui-ci consiste à une prise en charge par les pouvoirs publics des ménages les plus précaires, les autres devant se fournir sur le marché libre du logement. Par ailleurs, la production de logement social des pays européens est variable, de 0 à plus de 20% de chaque parc national, allant jusqu'à 38% pour les Pays-Bas. Paradoxalement, sa part n'est pas toujours corrélée au type de modèle de logement social[86].

[86] Le Royaume-Uni, typique d'un modèle résiduel offre pourtant un parc social d'environ 17%, à peu près comme la France, qui est plutôt représentatif du modèle généraliste, bien que tendant à la résidualisation. La Suède est un cas particulier. Il n'existe pas de système de subventions aux constructeurs ou aux propriétaires, ni de logements réservés à des ménages à bas revenus, le taux de logement social est quasi nul. Toutefois, 20 % du parc total est possédé par des offices publics qui ont pour obligation de fournir un logement à tous, sans distinction d'âge,

Dans une approche qui entend le logement abordable comme un objet distinct du logement social, nous analysons que le besoin en logement abordable d'un pays va dépendre de deux facteurs relatifs à sa politique du logement social. Le premier est lié à la part de son parc de logement social : plus le parc de logement social représente une part importante du parc total, moins le besoin quantitatif en logement abordable est important. Le second est lié à la nature de son modèle de logement social : plus le modèle de logement social est résiduel, plus le spectre du public susceptible d'être accueilli en logement abordable est large. La part combinatoire de ces deux facteurs est variable et propre à chaque pays, tant les niveaux de vie y sont contrastés et les politiques du logement social diverses dans leur histoire, leurs objectifs sociétaux et leur production quantitative. Le besoin en logement abordable est plus large, tant quantitativement que relativement au spectre des classes sociales concernées, dans un pays qui a un modèle de logement social résiduel et une part faible de logement social. A l'inverse dans un pays au modèle de logement social universel avec une part importante de logement social au regard du parc total de logement, le besoin en logement abordable est plus étroit (Figure 5).

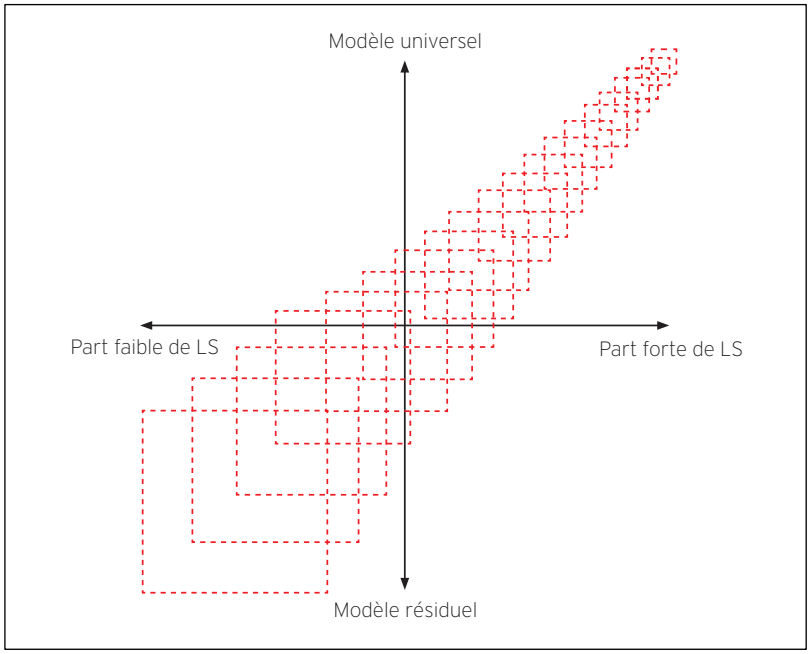


Figure 5 - Besoin théorique en logement abordable au regard du modèle et de la part de logement social
(Conception et réalisation : Stéphanie Jannin)

d'origine sociale ou de revenus, typique d'un modèle de logement social universel. En Allemagne le parc de logements sociaux représente environ 2,7 % du parc immobilier total. Le logement « social » y est, selon la définition allemande, un logement cédé à des ménages à revenus faible ou modéré et construit avec l'aide financière de l'État, en échange de quoi les propriétaires doivent louer à un loyer inférieur à celui du marché, loyer dont le montant est défini par la loi. Une fois les aides financières de l'État remboursées (généralement au bout de 30 ans environ), le logement cesse d'être « social » d'un point de vue juridique et le propriétaire peut le louer au prix du marché. La qualité de logement social s'éteint donc dans le temps, d'où un parc social faible malgré une politique volontariste. *L'État du logement en Europe*, USH (2021).

Afin de contribuer à l'exploration de la notion de logement abordable nous avons précédemment opéré le choix dans ce travail de la distinguer du mal-logement. Nous choisissons également de distinguer le logement social et le logement abordable dans notre analyse en nous appuyant sur l'hypothèse que la problématique du logement abordable n'est pas uniquement une expression de la faillite des politiques du logement social, ceci au moins pour deux raisons. D'une part le problème de logement abordable semble universel, et ceci quelle que soit le modèle de logement social retenu (universel, généraliste ou résiduel), tant dans les pays du Sud, où la politique de logement social est le plus souvent inexistante, que dans les pays du Nord, y compris ceux qui sont issus d'un modèle de conception universelle, à l'instar des Pays-Bas frappé par une lourde crise du logement[87]. D'autre part selon le modèle de logement social dispensé dans un pays, le besoin en logement abordable va révéler un public demandeur plus ou moins large, exprimant l'idée que le logement social et le logement abordable sont deux notions fortement liées mais distinctes. Toutefois cette distinction entre logement abordable et logement social ne peut s'opérer sans noter que, contrairement au mal-logement, le logement social est de fait un logement abordable car il répond à la double condition d'accessibilité financière et de respect de critères qualitatifs minimum. Nous nous inscrivons ainsi dans la définition du logement abordable proposée par Vincent le Rouzic : « le logement abordable est une catégorie plus large que celle de logement social qui en constitue une sous-catégorie. Deux élargissements sont possibles : la cible du logement abordable est généralement plus large que celle du logement social, intégrant des catégories de ménages pouvant aller jusqu'aux classes moyennes supérieures ; et le logement abordable inclut, au-delà de l'offre locative une offre en accession sociale à la propriété » (Le Rouzic, 2019, p396).

En conclusion, nous opérons un certain nombre de choix pour délimiter et caractériser le terme « logement abordable », utiles à la fois pour l'analyse de la problématique et de ses implications, mais également pour clarifier son emploi dans la suite de ce travail.

Nous considérons ici le sans-abrisme et le mal-logement comme une problématique distincte de celle du logement abordable, même si toutes deux s'additionnent pour englober l'ensemble de la problématique d'accès au logement urbain pour tous. Le logement social représente, lui, une sous-catégorie du logement abordable, plus ou moins large selon le modèle de logement

[87] *« La pénurie de logements au centre des préoccupations néerlandaises »* Genovese (2023), Euronews.
« Les Néerlandais ont une brique sur l'estomac », L'Écho (2023).
« Selon Michèle van Velzen, juriste notariale spécialisée dans l'immobilier et dirigeante du cabinet Van Velzen juridisch advies dans la ville de La Haye, « la demande des logements dépasse l'offre. Ce n'est pas seulement une question de quantité, mais aussi d'accessibilité financière et de logements appropriés. Il faudrait par exemple répondre aux besoins des jeunes entrepreneurs et des familles qui veulent vivre en ville » (*« Pays-Bas : une crise du logement qui n'en finit pas de durer »* Hérault (2024), Expression).

social propre au pays. Le logement abordable en tant que sous-catégorie distincte de celle du logement social, est un logement libre.

Dans la suite de notre travail, nous employons donc les différents termes de la manière suivante (Figure 6). Par « logement social », nous entendons le logement social au sens communément admis dans le pays concerné et considéré comme une sous-catégorie du logement abordable. Par « logement abordable en tant que sous-catégorie distincte de celle du logement social », nous entendons le logement abordable libre. Par facilité dans le fil du texte nous pourrons également le nommer « logement abordable non-social » ou « logement abordable libre ». Enfin, par « logement abordable », nous entendons l'addition de ces deux sous-catégories.

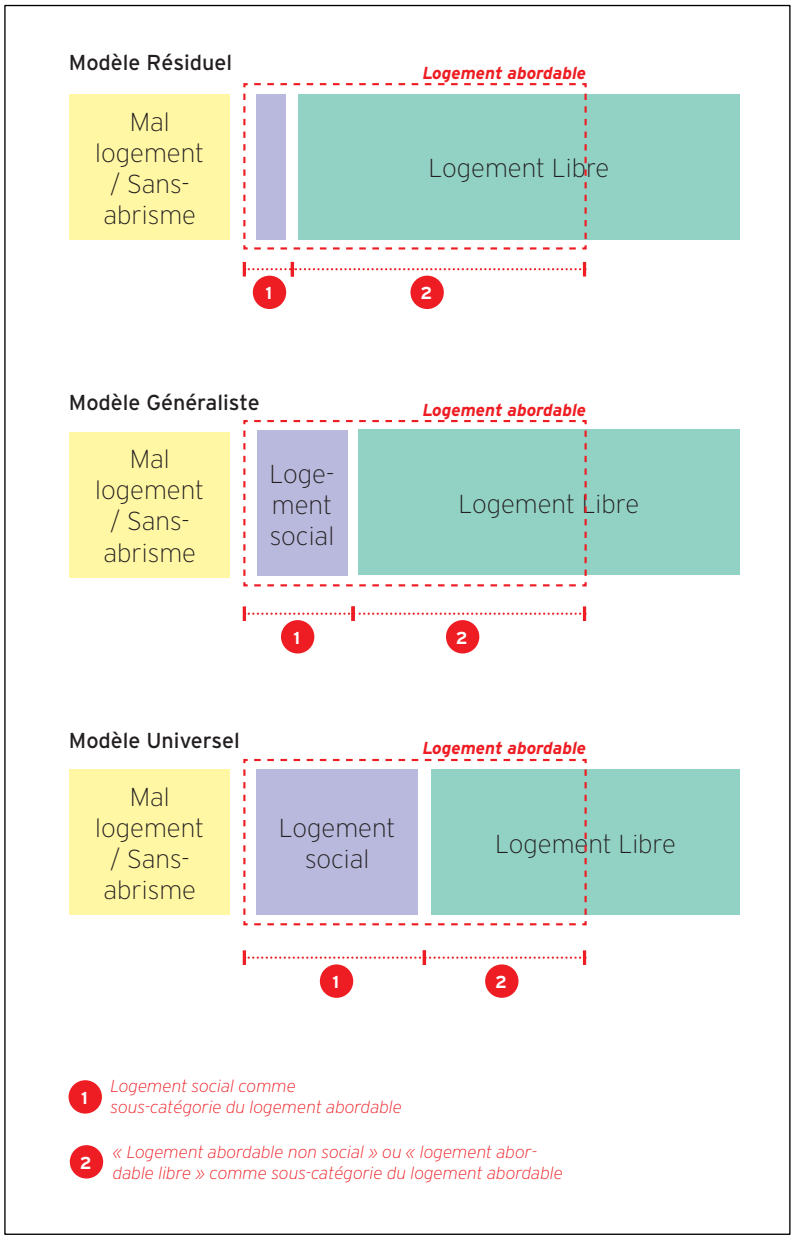


Figure 6 - Délimitation de l'emploi du terme « logement abordable » au regard du modèle de logement social
(Conception et réalisation : Stéphanie Jannin)

b – Les classes modestes et moyennes sous pression

Si les plus marginalisés sont indubitablement et profondément touchés par la crise du logement, celle-ci concerne également de plus en plus de ménages à revenu intermédiaire et au-delà ». (Manifeste pour le futur du logement convenable, Revaloriser la puissance publique pour permettre le droit au logement convenable des communautés, 2019)

« Nous vivons une période particulièrement difficile. Globalement, les conditions de logement sont très mauvaises. Le nombre de personnes sans-abri augmente, y compris dans les pays riches ; les expulsions restent toujours aussi fréquentes ; (…) et dans de nombreuses villes, les logements ne sont tout simplement pas abordables, même pour la classe moyenne. », Leilani Farha, Rapporteuse spéciale de l'ONU sur le logement convenable, Introduction à la présentation du rapport de janvier 2018.

Inscription dans une vision ternaire de la structure sociale

Les publics les plus modestes et vulnérables continuent de s'ancrer dans le mal-logement, tandis que les classes moyennes jusque-là épargnées sont directement touchées par le problème de l'abordabilité du logement comme le pointe la Commission Européenne dans la « Résolution pour l'accès à un logement décente et abordable pour tous » en 2021. Si elle cible d'une part « les personnes à revenus faibles et moyens vivant dans l'Union qui éprouvent des difficultés à se loger et sont noyées par les coûts du logement », elle vise également « l'accès au logement chez les personnes qui disposent de revenus trop faibles pour acquérir ou louer un logement dans les conditions du marché, mais trop élevés pour prétendre à un logement social » précisant que ce dernier point touche en particulier les parents isolés, les familles nombreuses et les jeunes qui entrent sur le marché du travail. L'idée du logement social s'est installée à la fin du XIXème siècle dans une dualité nantis/exclus, celle du logement abordable semble s'installer dans une vision ternaire de la société entre aisés/classes moyennes et modestes/précaires et exclus. Ces visions sont toutes deux associées à l'idée d'une crise du logement avec un besoin à satisfaire qui ne l'est pas par les strictes logiques de marché. Au cœur des réflexions scientifiques portant sur la métropolisation et ses structures sociales associées, Saskia Sassen conserve une vision duale dans son propos sur la ville globale (Sassen, 1991) tandis que François Ascher à la fin des années 90 y oppose la vision d'une société ternaire[88] dans laquelle nous inscrivons donc

[88] « *Le discours courant évoque souvent la « dualisation » de la société. Il nous semble, s'il est nécessaire de schématiser la structure sociale, qu'il vaudrait mieux parler de société ternaire que de société duale, car en fait, il n'y a pas d'un côté les nantis et de l'autre les exclus ; il y a aussi une fraction non négligeable de la population qui ne se sent pas nantie, qui n'est pas exclue, ou qui a peur de le devenir, mais qui espère parfois aussi accéder au groupe des nantis. Ce groupe n'habite ni dans les quartiers aisés, ni dans les grands ensembles et les zones en*

notre propos puisque la question de l'abordabilité du logement semble pointer particulièrement les difficultés des classes moyennes et modestes, et cela est nouveau, à se loger dans des conditions financières et qualitatives acceptables.

L'identification de l'espace socio-économique des classes moyennes est toujours une entreprise délicate (Bosc, 2008). Par nature hétérogènes, les classes moyennes évoluent continuellement (Pech, 2011 ; Charle, 2003) ce qui ouvre un débat sur la manière de les catégoriser au milieu des classes aisées d'un côté et des classes populaires et défavorisées de l'autre. Certains parlent de classes moyennes inférieures, intermédiaires et supérieures (Cusin, 2012), d'autres uniquement de classes moyennes inférieures et supérieures (Damon, 2013). En tout état de cause, et quelles que soient les approches utilisées pour les classifier (par critère sociologique, économique, de niveaux de vie, de catégories socio-professionnelles…), elles représenteraient environ 2/3 de la population en France (Damon, 2013), (Tableau 5).

Catégories modestes	29 %
Classes moyennes	52 %
Classes moyennes supérieures	13 %
Favorisés, aisés	2 %
Total « classes moyennes »	65 %
Enquête « Conditions de vie et Aspirations des Français » Crédoc (2008) :	
Défavorisés	6 %
Classes populaires	21 %
Classe moyenne inférieure	44 %
Classe moyenne supérieure	22 %
Aisés, privilégiés	5 %
Total « classes moyennes »	66 %

Tableau 5 - Appartenance déclarée de la population française à une catégorie sociale
(Source : Damon, 2013)

Depuis les années 2010 le décrochage des classes moyennes inférieures et intermédiaires vers les catégories populaires et défavorisées est objectivé (Cusin, 2012) et dans le même temps la

déclin ; ils ne fréquentent pas les boutiques de luxe, ne voyagent pas en avion ; mais les familles de ce groupe remplissent chaque semaine un plein caddie dans un hypermarché, et partent en vacances à peu près régulièrement une fois par an » (Ascher & Haumont, 1998).

distanciation avec les ménages les plus aisés s'accentue rendant le glissement d'une partie de la classe moyenne supérieure vers les classes aisées tout à fait incertaine.

Les dépenses liées au logement s'appliquant en valeur absolue (l'augmentation du cout du logement et des charges liées sont les mêmes pour tous), elles pèsent d'autant plus dans le budget du ménage que celui-ci est faible. Les classes moyennes sont donc particulièrement affectées par l'inabordabilité du logement tandis qu'à l'inverse l'augmentation du poids des dépenses liées au logement est plus indolore pour un ménage aisé. Dans le même temps, les classes populaires sont pénalisées par la résidualisation du logement social qui concentre les efforts sur les publics les plus précaires. Le problème de l'abordabilité du logement touche donc à la fois les classes moyennes impactées par l'augmentation du coût du logement dans les secteurs tendus et les classes populaires en difficulté pour accéder à un logement social vers lequel elles ne sont plus priorisées (Figure 7). Nous désignerons dans notre recherche le public touché par la problématique de l'abordabilité du logement, certes de manière imparfaite, comme « les ménages des classes modestes et moyennes ».

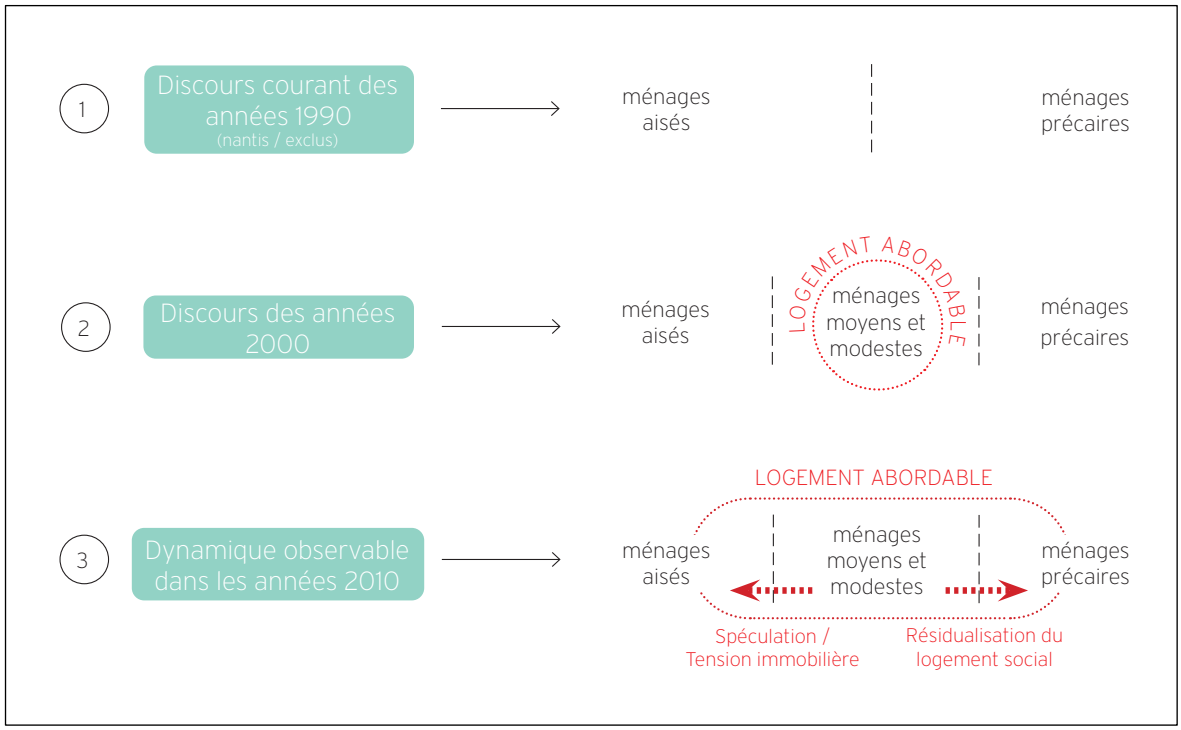


Figure 7 - Des classes moyennes et modestes de plus en plus touchées par le problème du logement abordable (Conception : Stéphanie Jannin, Réalisation : Shana Poyet et Gabriela Villalba)

L'inabordabilité du logement, un facteur marquant de déclassement pour la classe moyenne

La question de l'abordabilité du logement apparait comme un facteur majeur de déclassement des classes moyennes. Le concept de déclassement des classes moyennes désigne des phénomènes différents mais convergents : d'un côté le sentiment et les observations objectives sur la détérioration de sa situation, d'autre part les craintes quant à son avenir et celui de ses descendants (Damon, 2013). Alors que le logement social résidualisé apparait plus comme un « filet de sécurité » pour les publics les plus vulnérables et que le logement libre est rendu de plus en plus inaccessible dans les secteurs tendus, ce sont effectivement les classes moyennes et modestes qui se trouvent particulièrement mises en difficulté par le problème de l'inabordabilité du logement révélé depuis les années 2010. Parce que ce problème apparait profond et structurel, le sentiment du spectre de déclassement, y compris pour les générations à venir, est réel. Au cœur de ce déclassement : la rupture du parcours résidentiel ascendant des classes moyennes qui prévalait jusque-là. Nombreux sont effet ceux qui peinent à améliorer leur condition de logement lorsqu'ils ne basculent pas résolument dans un parcours descendant (Cusin, 2012). L'idéal ascendant des classes moyennes est ainsi, dans les faits, questionné par les difficultés d'accès au logement abordable en tant que catégorie distincte de celle du logement social.

L'abordabilité du logement fait apparaitre également une fragmentation au sein des classes moyennes. D'un côté les segments intermédiaires et inférieurs sont particulièrement affectés par le coût du logement, avec des politiques du logement et des incitations fiscales qui ne font plus d'eux une priorité (Damon, 2013). De l'autre les segments supérieurs parviennent à se maintenir sur le marché libre du logement, par la conjonction du soutien familial, de la baisse des taux d'emprunt et de l'allongement des durées d'emprunt. Ces deux derniers points concernant l'emprunt immobilier ont longtemps permis de créer une forme d'abordabilité « artificielle » du logement. Elle apparait cependant vulnérable comme en témoigne l'augmentation des taux en 2023 qui s'est accompagnée d'une dégradation de la solvabilité des ménages des classes moyennes avec un écartement massif des transactions pour une partie du public demandeur faute d'obtention du crédit[89].

[89] https://www.lobservatoirecreditlogement.fr.
(L'Observatoire Crédit Logement / CSA du Financement des Marchés Résidentiels est né de la synergie entre le Professeur Michel Mouillart, l'Institut CSA et Crédit Logement. Les analyses réalisées par l'Observatoire s'appuient sur un portefeuille d'environ 310 000 opérations immobilières nouvelles garanties chaque année en France).

Avec des ressources trop élevées pour prétendre à un logement social, ou faute d'y obtenir une place priorisée désormais vers un public plus précaire, mais trop faibles pour accéder à la location ou à l'accession à proximité des secteurs attractifs d'emplois, les classes moyennes et modestes se trouvent contraintes à l'éloignement (Jaillet, 2004) ou, pour reprendre la formule de Julien Damon « condamnées au périurbain »[90]. Elles se voient écartées des centres-villes et des centralités d'emploi métropolitaines[91]. L'exclusion des marchés immobiliers tendus des travailleurs dits « clés », les policiers, les enseignants, les infirmières, les agents de nettoyage, les employés des collectivités ou encore les artisans, qui fournissent souvent des services urbains essentiels a été particulièrement révélé lors de la crise du COVID-19 (Wetzstein, 2017). Dans les métropoles, les travailleurs hautement qualifiés voient leurs revenus augmenter tandis que les travailleurs peu qualifiés sont perdants à mesure que les emplois manuels se raréfient (Gorka et al. 2017)[92]. Les premiers peuvent répondre à un marché immobilier tendu, qu'ils alimentent par ailleurs par leur capacité à s'y positionner, tandis que les autres s'en voient tout simplement écartés.

Encart 9 - Les quatre « E » des difficultés des classes moyennes
(D'après Julien Damon, 2008. Les classes moyennes »)

– **Effritement** : les classes moyennes ne constituent pas une unité sociologique. Dans toutes les approches on observe des tendances contrastées, voire opposées. Le constat n'est pas inédit. Il pouvait même être avancé, il y a des décennies. Il est aujourd'hui établi. Les classes moyennes supérieures se rapprochent des catégories les plus favorisées ; les classes moyennes inférieures des catégories les plus défavorisées. Les premières se boboïsent (expression récente, qui insiste d'ailleurs sur le côté bourgeois de la catégorie). Les secondes se prolétarisent (expression ancienne). Le mouvement n'a rien d'implacable ni d'inéluctable – comme Marx le prédisait. Mais il y a bien polarisation.

– **Écrasement** : au-delà de la dynamique d'effritement que connaissent les classes moyennes, les catégories centrales de la distribution des revenus et des positions sociales sont objectivement (comme aurait aussi pu le dire Marx) desservies par un système français de transferts à la fois plus ciblés sur les plus démunis (prestations d'assistance) et favorables aux plus aisés (niches fiscales). Certes, l'assise universelle du système continue à promouvoir et maintenir les classes moyennes. Mais une partie de leur sentiment de déclassement relatif est fonction du ressentiment à l'égard de mécanismes socio-fiscaux auxquels elles contribuent mais dont elles peuvent estimer ne plus être la priorité.

[90] (Damon, 2013).
[91] « Les classes supérieures ont connu un embourgeoisement, que l'on nomme gentrification, en restant dans des centres-villes ou en y retournant après leur réhabilitation. De leur côté, les classes moyennes inférieures sont restées dans des quartiers d'habitat social, qu'elles souhaitent pourtant quitter, ou bien sont parties loin des centres, de façon subie ou choisie, pour peupler le périurbain. La vision est tranchée, voire caricaturale, car on trouve aussi bien dans les centres-villes et dans le périurbain des ménages modestes et pauvres, mais elle désigne des dynamiques à l'œuvre, même si leur quantification exacte est difficile à produire » (Damon, 2011).
[92] *Living and leaving, Housing, Mobility and Welfare in the European Union*, Banque mondiale (2018)

– **Étalement** : géographiquement, il n'est pas aisé de dégager les particularités des territoires sur lesquels se trouvent les classes moyennes. Comme pour la pauvreté, la richesse ou la question de la mixité sociale, il faudrait d'abord choisir une échelle d'observation et des définitions stables. Pour autant, les tendances existent, sans être forcément quantifiables dans le détail. Les bobos des classes moyennes supérieures (voire très supérieures) participent au mouvement d'embourgeoisement de quartiers qui deviennent prisés. Les ménages précarisés des classes moyennes inférieures (pas nécessairement si inférieures que cela) sont conduits à s'établir à l'écart des quartiers qu'ils valorisent. Soit les coûts leur sont devenus insupportables, soit les modes et conditions de vie leur sont devenus intolérables. En quête d'un environnement plus sécurisant et pesant moins sur leurs budgets, les classes moyennes (accompagnées de ménages plus aisés disposant de résidences secondaires et de ménages moins aisés encore davantage contraints) alimentent l'étalement urbain à la française. Elles ne constituent pas seules la périphérie de grandes métropoles mais leurs trajectoires résidentielles nourrissent le phénomène.

– **Émiettement** : plus qu'effritement social et étalement géographique, les classes moyennes vivent un émiettement de la catégorie et un émiettement de leur positionnement sur le territoire. Sans en ressortir totalement en miettes – car la variable revenu permet toujours de distinguer des positions centrales – les classes moyennes occupent une place centrale sur l'agenda politique des premières décennies du XXI^{e} siècle. Mais elles n'ont certainement plus ni la consistance ni la cohérence qu'elles ont pu avoir. Il est d'ailleurs significatif que toutes les formations politiques – sauf l'extrême gauche – s'en réclament et se posent en porte-parole. Tout le monde cherche à défendre ce qui est favorablement connoté, et ce, à quoi s'identifient très majoritairement les personnes vivant en France. Ni mythe, ni mirage, ni miettes du passé, les classes moyennes sont dispersées et fractionnées.

Le problème de l'abordabilité du logement éclaire les difficultés des classes moyennes identifiées par Julien Damon (Encart 9). L'effritement de la classe moyenne s'observe sur l'accès au marché immobilier : les catégories moyennes inférieures s'en trouvent écartées alors que les catégories moyennes supérieures parviennent encore à s'y maintenir lorsque les conditions bancaires sont favorables dans les durées et taux d'emprunt. L'effritement est également apparent au niveau de l'accès au parc social encore possible pour les classes moyennes inférieures qui de ce fait « se prolétarisent ». L'écrasement de la classe moyenne quant à l'abordabilité du logement est lui-aussi perceptible, entre des dispositifs fiscaux qui encouragent l'investissement dans le secteur locatif par les populations les plus aisées et des allocations qui ciblent les ménages les plus vulnérables. L'OCDE n'hésite pas à parler d'une « squeezed middle class », autrement dit une classe moyenne sous pression[93]. L'étalement spatial auquel participent les classes moyennes contraintes de s'éloigner des centralités en quête d'un logement plus abordable a sans conteste façonné les territoires métropolitains avec le développement des espaces périurbains qui feront l'objet d'une attention plus particulière de notre analyse dans le troisième chapitre de cette partie. Enfin, l'émiettement de la classe moyenne évoqué par Julien Damon explique sans doute la difficulté à apporter une réponse

[93] *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, OCDE (2019).

politique au logement d'une catégorie sociale dispersée et fractionnée, difficilement palpable parce qu'évolutive, et pourtant soumise à un risque avéré de déclassement.

En conclusion, pour les catégories sociales les plus modestes le décalage revenu/prix du logement observés depuis les années 90 a exacerbé des difficultés déjà préexistantes d'accès à un logement abordable tandis qu'il les a révélés pour des classes moyennes jusque-là épargnées. Nous situons la problématique du logement abordable précisément à l'articulation de trois phénomènes : d'une part le mal logement persiste, d'autre part le logement social n'est plus destiné qu'aux franges de population les plus pauvres et enfin l'accroissement des valeurs immobilières dans les villes rend le logement financièrement inaccessible. Les classes moyennes et modestes se trouvent alors prises en étau. La problématique du logement abordable révèle à la fois le déclassement global de la classe moyenne et les nouvelles segmentations qui la fragmentent, entre classes moyennes supérieures encore épargnées et classe moyennes inférieures et intermédiaires qui décrochent.

c – Le logement abordable : une expression nouvelle du droit au logement ?

« L'accès à un logement convenable est un droit fondamental, consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il est également un préalable au développement social et économique, à la santé et à l'égalité des chances. », Antonio Guterres, 2022.

Le caractère inabordable du logement est un problème de plus en plus aigu dans les villes du monde entier, s'ajoutant à celui d'environ 1,8 milliard de personnes sans abri ou vivant dans un logement inadéquat. Parallèlement, la valeur de l'immobilier résidentiel est estimée à 217 milliards de dollars, soit près de 60% de la valeur de tous les actifs mondiaux avec un immobilier résidentiel comptant pour 75% de ce total[94]. « Le logement est devenu de loin le bien le plus précieux sur terre, valant trois fois plus que le PIB mondial et plus de 20 fois tout l'or jamais extrait »[95]. Une inégalité sociétale structurelle se dessine alors, avec la création d'une richesse manifeste d'un côté et la pénurie d'un bien vital pour la majeure partie de la population de l'autre. Puisque le système actuel ne permet pas de répondre à un besoin essentiel qui touche la majorité de sa population, puisque la faiblesse de la réponse à ce besoin est de nature à mettre en péril la cohésion sociale, puisque l'accès à un logement adéquat est considéré comme un facteur déterminant du développement socio-économique et de la stabilité d'un pays (Ezennia & Hoskara, 2019), alors la question du logement abordable soulève une problématique plus

[94] *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, ONU (2017), p3.
[95] *The Shift Campaign.*

large, politique et sociétale que nous assimilons à une expression nouvelle de l'idée du droit au logement.

L'inégalité par rapport à l'accès au logement et l'importance pour l'équilibre et la stabilité d'une société de garantir un logement décent pour tous ne sont pas des sujets nouveaux. L'idée que le logement constitue une condition essentielle à l'épanouissement et à la socialisation des individus apparaît dès le XIXème siècle dans le discours des réformateurs socialistes en Europe et aux Etats-Unis, qui placeront la question de l'habitat pour les travailleurs au cœur de la question sociale (Moret, 1998). En France, la quête de concorde républicaine se manifestera d'ailleurs par des avancées décisives portant sur trois domaines jugés déterminants : l'école républicaine, le monde du travail et le logement (Flamand, 1989). Suivront plusieurs vagues législatives qui, au début du XXème siècle, construisent le cadre institutionnel[96] d'un droit du logement (à destination de ceux qui le produisent, l'occupent et le gèrent). La construction progressive au cours du siècle d'un droit au logement opposable (à destination de ceux qui n'y ont pas accès) aboutira à son inscription dans la constitution française en 1995 (Doutreligne, 2010) et en tant que droit opposable dans la loi DALO en 2007. A l'instar de la France, les nations développées élaboreront chacune progressivement au cours du XXème siècle, bien que suivant des approches et des objectifs variés, des politiques publiques visant à traiter la question du logement social. Elles reflètent l'aspiration commune d'un logement digne pour le plus grand nombre. Actuellement, 40% des constitutions des États membres de l'ONU font référence au logement ou au droit au logement (Hérion, 2006).

Aujourd'hui, deux aspects nous apparaissent essentiels pour déterminer le caractère inédit de la crise du logement abordable dans lequel se dessine une expression nouvelle du droit au logement. Le premier est relatif à l'élargissement du public concerné, des plus précaires qui s'ancrent dans le mal-logement, jusqu'aux classes moyennes dans leur ensemble, c'est la quasi-totalité de la population qui est ou pourra être concernée demain. La deuxième repose sur l'écart entre le logement en tant qu'actif et créateur de richesse d'une part et le logement en tant que bien essentiel non accessible d'autre part, aspect forgé par la financiarisation du logement. Au cours d'une année, entre 2013 et 2014, les achats immobiliers par les grandes entreprises dans les cent plus grandes villes mondiales sont passées de 600 à 1000 milliards de dollars. Comme le précise le rapporteur spécial de l'ONU sur le logement adéquat, « le logement est au centre d'une transformation structurelle historique de l'investissement mondial et des économies du monde industrialisé, avec de profondes conséquences pour ceux qui ont besoin d'un logement

[96] Lois Siegfried (1894), Ribot (1908) et Loucheur (1928).

adéquat »[97]. Le modèle généralisé de production financiarisé du logement impose ses sélectivités sociales et spatiales aux espaces urbains (Halbert, 2018) et marginalise les pouvoirs publics dans leur capacité de réaction face à la crise. Alors que ceux-ci ont par exemple pu mettre en place des approches keynésiennes et productivistes pour répondre à la pénurie de logements après-guerre, la domination financière actuelle interroge sur les capacités de mise en œuvre des réponses par les pouvoirs publics. L'accès au logement abordable en tant qu'expression nouvelle du droit au logement s'installe entre besoins réels et grandissants d'un bien vital et « écart détectable entre politique et résultats » (Wetzstein, 2017).

Le discours institutionnel mondial tisse de façon manifeste le lien entre financiarisation du logement, problématique du logement abordable et droit au logement. Dans son manifeste pour le futur du logement convenable, UCLG identifie « les conséquences dramatiques de la financiarisation du logement » et reconnait les efforts des gouvernements locaux dans « leur volonté d'explorer des politiques visant à sécuriser le droit au logement »[98]. De la même manière, la Commission Européenne en 2021, met l'accent sur un droit nouveau qui se manifeste du fait des effets néfastes de la financiarisation du logement comme modèle de développement du logement. La Commission Européenne « s'inquiète de la financiarisation accrue du marché du logement, en particulier dans les villes, qui fait que les investisseurs considèrent le logement comme un bien négociable plutôt que comme l'un des droits de l'homme ; invite la Commission à évaluer la contribution des politiques et des réglementations de l'Union à la financiarisation du marché du logement et la capacité des autorités nationales et locales à garantir le droit au logement; invite les États membres et les autorités locales à mettre en place des mesures appropriées pour lutter contre les investissements spéculatifs, à adopter des politiques favorisant les investissements à long terme dans le marché du logement, et à développer des politiques d'aménagement urbain et rural qui favorisent le logement abordable, la mixité sociale et la cohésion sociale »[99]. La campagne The Shift s'inscrit elle-aussi

[97] *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, ONU (2017).

[98] « Les collectivités territoriales du monde entier ont réalisé, ensemble, d'importants efforts pour mieux faire connaître les problématiques du logement en milieu urbain (notamment le sans-abrisme, le logement inadéquat, les expulsions forcées, la ségrégation sociale et spatiale, la spéculation immobilière entraînant la financiarisation du logement, le logement inabordable, etc.) A travers ces efforts, les gouvernements locaux ont montré leur volonté d'explorer des politiques visant à sécuriser le droit au logement. En revendiquant le droit au logement comme un droit humain, les gouvernements locaux du monde entier s'engagent pour l'amélioration de l'action locale, l'innovation des politiques publiques et la mise en oeuvre concrète du droit au logement, tout en dénonçant les conséquences dramatiques de la financiarisation du logement ». *Manifeste pour le futur du logement convenable, Revaloriser la puissance publique pour permettre le droit au logement convenable des communautés*, UCLG (2019).

[99] *Résolution sur l'accès à un logement décent et abordable pour tous*, UE (2021).

précisément dans l'idée du logement abordable pour tous comme expression nouvelle d'un droit au logement compromis par sa financiarisation.

En 2020, le Commissaire au Droit de l'Homme du Conseil de l'Europe Dunja Mijatovic interpelle sur « le droit à un logement abordable : un devoir négligé en Europe » [100]. Elle met directement en lien « l'urgence du problème que connaît l'Europe dans le domaine du logement, qui figure parmi les besoins humains les plus fondamentaux » avec le manque de logements abordables, persistant, aggravé et désormais élargi bien au-delà des publics précaires et vulnérables. Elle précise les obligations non remplies à ce jour des États à assurer d'ici 2020 l'accès de tous à un logement adéquat, sûr et à un coût abordable et la non-satisfaction de ce besoin lui permet d'affirmer que le droit au logement n'est pas appliqué en Europe. Elle appelle à la ratification de l'article 31 de la Charte Sociale Européenne révisée par les États membres qui ne l'ont pas fait. Les préconisations faites mentionnent particulièrement l'urgence d'éradiquer le problème du sans-abrisme et appellent à une vision de fond durable pour traiter la question, alors que les réactions actuelles consistent plutôt à des réponses ponctuelles et dispersées pour répondre à l'urgence (Encart 10).

Encart 10 - Préconisations sur le logement du commissariat européen aux droits de l'Homme

(D'après le Commissariat aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, 2020)

– Premièrement, les États membres qui ne l'ont pas encore fait devraient rapidement accepter d'être liés par l'article 31 de la Charte sociale européenne (révisée), qui traite du droit au logement. Sur les 34 États membres ayant ratifié la Charte, seuls 10 ont accepté son article 31, tandis que quatre autres ont accepté d'être liés par certaines dispositions seulement de cet article.

– Deuxièmement, les États devraient adopter et mettre en œuvre des stratégies nationales durables en matière de logement, assorties d'objectifs clairs visant à éliminer l'état de sans-abri ; ce faisant, les États devraient tirer le meilleur parti des ressources disponibles, établir des mécanismes fiables et indépendants pour suivre les progrès, et examiner de près l'impact de ces stratégies.

– Troisièmement, les États devraient augmenter les investissements dans des logements sociaux et abordables, en vue d'éradiquer la surcharge des coûts du logement, notamment parmi les groupes défavorisés et vulnérables.

– Quatrièmement, les États devraient adopter d'urgence des mesures à long terme pour prévenir et éradiquer l'état de sans-abri, notamment parmi les enfants et les autres groupes défavorisés et vulnérables. Lors de l'adoption et de la mise en œuvre de ces mesures, les États devraient solliciter la participation de tous les acteurs concernés, s'attacher à respecter la dignité humaine des personnes sans abri et garder à l'esprit que la privation de logement est une violation des droits de l'homme.

[100] *Le droit à un logement abordable : un devoir négligé en Europe*, Commissariat aux droits de l'homme (2020).

Ces textes et actions mobilisatrices affirment l'idée d'un droit à un logement abordable de nature universel. Comme dans les textes d'engagements institutionnels antérieurs, la notion est inscrite dans une considération plus large que la stricte accessibilité financière et associée à des caractéristiques d'ordre qualitatif. A cela s'ajoute à partir des années 2015 et les Objectifs de Développement Durables de l'ONU un aspect qui apparait essentiel pour déterminer cette nouvelle expression du droit au logement : son intégration dans un système urbain. La question du logement abordable ne semble pas tant être celle d'un objet isolé, que celle d'un élément actif dans un système urbain plus large. Le droit exprimé est celui de l'accès financier à un logement « convenable, adéquat », lieu d'épanouissement du foyer, mais aussi celui de l'accès à des services, des infrastructures, des biens et des aménités qui permettent à chaque individu de jouir pleinement de la ville en tant qu'espace social, réactivant la pensée anticipatrice exprimée dans « Le droit à la ville » (H. Lefebvre, 1968).

C – Une inscription endogène dans la matrice néolibérale et financière

a – Du besoin à l'abordabilité ou l'expression de la rupture néolibérale

L'utilisation généralisée du vocable « affordable housing » dans le discours institutionnel mondial à partir des années 2010 révèle le glissement d'une préoccupation généralisée des gouvernements sur la question du logement, du besoin vers l'abordabilité (C. M. E. Whitehead, 1991 ; Burke et al., 1981). Ce glissement s'est imposé en réalité trente ans auparavant dans le débat politique et scientifique anglo-saxon, creuset de la mise en œuvre opérationnelle de l'approche néolibérale en matière de logement, avec l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher au Royaume-Uni (1979) et de Ronald Reagan aux Etats-Unis (1980). C'est ainsi que nous expliquons que le vocable « affordable housing », traduit littéralement en français par « logement abordable », trouve son fondement sémantique et conceptuel dans sa version linguistique originale. La vision néolibérale, fondée sur les principes du libre marché, de la privatisation et du minimalisme de l'intervention de l'État a, par sa nature, créé le contexte propice à l'émergence du problème de l'abordabilité du logement. Nous explorons dans les pages suivantes ce moment clé de rupture dans l'histoire des politiques du logement, qui éclaire la manière avec laquelle la notion de logement abordable s'est enracinée dans l'évolution des orientations de politique économique.

L'inscription dans les fondements de l'approche néolibérale

« Pour les néolibéraux, le moteur de l'économie n'est pas le principe de l'échange plus ou moins satisfait, mais celui de la concurrence plus ou moins effective. La concurrence n'est pas un phénomène naturel, c'est une manière de faire jouer les inégalités efficacement (…) avec la concurrence, ce qui compte, ce n'est pas l'équivalence, c'est au contraire l'inégalité » (Desjardins, 2008).

Après-guerre, les politiques publiques dédiées au logement étaient essentiellement fondées sur une approche quantitative du besoin en logements au regard des perspectives démographiques projetées sur un secteur géographique donné (un pays, une région, une collectivité...). La question de la démographie, incluant ses variables géographiques (la localisation, les mouvements migratoires…) et sociologiques (la taille du ménage, sa composition…) est alors « nécessairement un déterminant clé des besoins en matière de logement » (Dumont, 2019). La notion de logement abordable « s'installe dans le débat politique anglo-saxon à partir des années 1980 » (Le Rouzic, 2019, p123) et introduit l'idée que l'approche quantitative du besoin en logement doit être complétée par celle de son accessibilité financière pour le plus grand nombre. Le lien entre le prix du logement et le revenu des ménages devient alors un aspect constitutif de la notion de logement abordable.

De manière générale et en matière de logement en particulier, le libéralisme est « la reconnaissance du marché comme une entité naturelle » (Foucault, 2004), les libéraux soutiennent une intervention minimale sur le marché arguant que son autonomie de fonctionnement est garante de son auto-régulation. Ce système est celui qui prévaut à la fin du XIXème siècle et jusqu'à la première guerre mondiale, puis l'approche keynésienne sera dominante à partir des trente glorieuses et jusque dans les années 70 (Encart 11), avant que les thèses néolibérales proposées dès les années 40 (Hayek, 1944 ; Von Mises, 1949 ; Friedman, 1962) ne s'imposent en Europe et aux Etats-Unis.

Encart 11 - Approche libérale et approche keynésienne du logement, un bref rappel historique

A la fin du XIXème et au début du XXème siècle, la période est d'abord marquée par une forte dualité du marché : d'un côté les quartiers pauvres où les propriétaires fonciers jouent un rôle dominant dans la production de logements sur leurs propres terrains et créent ainsi une rente dégagée par la location aux populations pauvres. De l'autre les quartiers riches dans lesquels se développe la promotion immobilière grâce à laquelle « un capital sans base foncière va construire des immeubles de rapport vendus ensuite aux rentiers » (Topalov, 1987). L'expansion de la promotion va petit à petit effacer la première dualité et faire entrer en crise le système rentier. A partir des

années 1880, « les loyers réels stagnent ou baissent, les constructeurs délaissent le logement ouvrier pendant que la surproduction devient chronique sur les segments supérieurs trop étroits du marché » (Hérault, 1990), faisant émerger les faiblesses du système strictement libéral d'auto-régulation du marché notamment dans les périodes de récession.

A la suite de la Grande Dépression des années 30, l'approche keynésienne remet en question les théories classiques libérales. Si elle reconnait le marché libre comme un fait naturel, elle insiste sur ses imperfections et met en avant le rôle de l'État sur les marchés, non pour les contrarier, mais pour en garantir le bon fonctionnement en limitant ses excès et en palliant ses insuffisances. Dans les périodes de récession cette intervention se traduit par une augmentation des dépenses publiques et une baisse des taux d'intérêt. L'approche keynésienne en matière de logement est largement adoptée par la plupart des pays occidentaux, dont la France, des années 50 à 70, en réaction à « l'échec de la stratégie d'intervention minimale d'après-guerre » (Mouillart, 1998b) Elle met l'accent sur l'intervention de l'État pour stimuler à la fois l'offre et la demande. La première l'est par la construction de logements et la baisse des taux d'intérêt qui encourage l'investissement de la promotion privée, dans des visées à la fois sociale (loger le peuple) et économique (créer de l'emploi et favoriser la croissance). La demande est quant à elle dynamisée par l'accès à une palette large de prêts publics qui englobe l'ensemble du marché à l'exception de sa tranche la plus élevée. Cette élargissement des fonctions de l'État est selon Keynes « nécessaire à l'ajustement réciproque de la propension à consommer et de l'incitation à investir » et apparait « comme le seul moyen d'éviter une complète destruction des institutions économiques actuelles et comme la condition d'un heureux exercice de l'initiative individuelle » (Keynes, 1936).

Selon Friedrich Hayek, dont la pensée a fortement influencé les thèses néolibérales, la participation des gouvernements ne peut résoudre les problématiques du logement mieux que ne le ferait le marché (Hayek, 1960). Il ne voit pas d'objection aux actions de planification comme moyen de résoudre les problématiques de vie urbaine, si celles-ci visent à « compléter et aider » le marché, en aucun cas s'il s'agit de le contrer par une direction centrale (Miller, 2010). Hayek s'oppose à toute forme de logement social, car il soumet selon lui des segments de la population à des décisions, potentiellement arbitraires des autorités, pouvant à terme assujettir l'ensemble de l'économie au « despotisme administratif ». Quant à la question des bidonvilles qui se posent dans toutes les villes industrialisées, Hayek pense que la solution adaptée au marché est de facturer aux propriétaires les coûts que ces quartiers imposent au reste de la ville. Ainsi ils seraient naturellement remplacés par des bâtiments commerciaux ou industriels, ce qui ne serait d'ailleurs selon lui pas souhaitable pour « les habitants des bidonvilles qui trouvent là un avantage économique à se loger dans les centres » ! Il poursuit sur le logement social qui « ne peut être, au mieux, qu'un instrument d'assistance aux pauvres dont l'effet inévitable est que ceux qui en demanderont le bénéfice dépendront de l'autorité à un degré qui aurait des conséquences politiques graves s'ils constituaient une part importante de la population » (Hayek, 1960).

Dans l'approche keynésienne, le besoin en logement abordable est quantifié via le développement des outils statistiques et l'État finance et organise sa production. Le logement est calibré pour être abordable pour le public identifié, il n'y a donc en théorie pas de problème d'abordabilité. La question posée est plutôt celle de l'évaluation du besoin et de la capacité de production pour y répondre. La question du logement abordable s'est ainsi sédimentée dans la théorie néolibérale qui induit d'un côté un recul de la prise en charge des publics les plus fragiles par les politiques sociales du logement et l'affirmation des marchés comme puissance régulatrice de l'offre et de la demande en logement. Le besoin en logement abordable s'exprime lorsque les marchés ne parviennent pas à fournir un logement dont le prix correspond aux possibilités financières des ménages, en d'autres termes lorsqu'ils sont défaillants à répondre au besoin d'abordabilité. La question du logement abordable est ainsi primitivement inscrite dans l'approche néolibérale. Avec le passage du keynésianisme au néolibéralisme, les orientations sur la politique du logement se sont ainsi éloignées de la discussion sur les besoins en matière de logement. A une approche fondée sur la définition d'objectifs sociaux et des mécanismes du secteur public pour les atteindre, s'est petit à petit substituée une approche tournée vers celle de l'accessibilité financière du logement, avec une vision néolibérale davantage orientée vers le marché et le maintien d'une aide aux ménages à faible revenu pour y accéder (C. M. E. Whitehead, 1991).

Le laboratoire anglais

Les premières inquiétudes au sujet de la capacité des marchés à fournir un logement abordable apparaissent dans les années 90 en Angleterre « en raison de la hausse rapide des prix de l'immobilier dans certaines régions du pays, de l'abolition de la double imposition pour les couples non mariés, de la hausse des taux d'intérêt et de la récession économique » (Hancock, 1993), ajoutant que « dans ce climat, l'augmentation des saisies de possession des sociétés de crédit immobilier et des arriérés de prêts hypothécaires est devenue digne d'intérêt ». Pour ce public, la problématique est double : son logement n'est plus abordable et son repli vers un autre type de logement est délicat dans la mesure où le logement abordable libre est inaccessible financièrement et le logement social est désormais réservé aux franges de la population les plus précaires. Ce public se trouve au cœur de la problématique naissante de l'abordabilité du logement. D'une question économique, l'abordabilité du logement devient alors une question sociale et politique puisqu'elle est de nature à remettre en cause l'accès pour une part importante de la population à un bien de première nécessité. Paradoxalement, le principe de cohésion sociale inscrit dans l'approche néolibérale, maintenant et entretenant une « égalité inégale » (Foucault, 2004) dans le logement, est celui-là même qui est mis à mal par la problématique du

logement abordable, dont la carence est de nature à « mettre en péril cette même cohésion sociale »[101].

L'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher au Royaume-Uni (1979) et de Ronald Reagan aux Etats-Unis (1980) « offre deux opportunités pour la mise en œuvre des recettes du néolibéralisme » (G. Pinson, 2020), dans lesquelles la notion de l'abordabilité du logement prend ses racines pour peu à peu supplanter celle de l'évaluation du besoin. En 1979, le parc locatif social anglais a atteint son apogée avec 5,5 millions de logement, soit 31% du parc total de logements auquel s'ajoutent 2,2 millions de logements locatifs, soit 12% du parc, dont la grande majorité est soumis à des loyers réglementés, voir gratuits (C. Whitehead, 2010). Les publics en difficulté occupent des logements sociaux, mais également les travailleurs de la classe modeste et moyenne, cheville ouvrière de l'économie du pays. En 2021 le parc social ne représente plus que 17% du parc total anglais[102]. L'approche thatchérienne en matière de logement est représentative de la déconstruction des dispositifs keynésianistes. Essentiellement traduite dans l'Housing Act 1 de 1980 et l'Housing Act 2 de 1988, les orientations données par Thatcher aux politiques néolibérales du logement s'opposent à l'interventionnisme de l'État sur le marché du logement et au principe d'universalité du logement social.

Trois aspects vont profondément modifier la manière d'appréhender la question du logement et favoriser l'enracinement de la problématique de l'abordabilité du logement, qui deviendra par la suite dominante. Le premier porte sur le système de gouvernance, le second sur le système de financement, avec le passage des aides à la pierre aux aides à la personne et le troisième sur le statut d'occupation.

L'évolution du système de gouvernance est marquée en Angleterre par la montée en puissance des Housing Associations[103] comme acteur central du financement, de la production et de la gestion du logement social et du logement abordable non social, au détriment des autorités locales. Le nouveau régime de gestion et de financements des Housing Associations met l'accent sur leur autonomie financière, les encourageant à lever des fonds auprès d'acteurs privés et à diversifier leurs activités, dans le but de réduire leur dépendance aux subventions

[101] *Résolution sur l'accès à un logement décent et abordable pour tous*, UE (2021).
[102] *L'État du logement en Europe*, USH (2021).
[103] Les Housing Associations sont des organismes indépendants à but non lucratif. Elles sont compétentes dans la construction, l'acquisition, la rénovation et la gestion de leur parc de logements. Elles peuvent également fournir une offre de services à destination de leurs locataires en matière de gestion financière, d'accès aux services sociaux…Les Housing Associations sont devenus l'acteur central du secteur du logement social, à la fois en bénéficiant des subventions publiques, des capacités d'emprunt dédiées au secteur (au détriment des collectivités), mais aussi en récupérant la gestion du parc social public. Elles sont ainsi devenues au début des années 90 le principal pourvoyeur du logement social anglais.

gouvernementales. Elles sont incitées à avoir une approche plus axée sur le marché immobilier, à développer des partenariats publics-privés et à adopter des pratiques de gestions plus commerciales. Elles se sont également vu devoir déterminer elles-mêmes le montant de loyers dits abordables sans que le gouvernement n'en définisse le cadre normatif (Kearns, 1992). Les Housing Associations voient leur parc passer de 368 000 logements en 1979 à plus de 1,8 millions en 2005, l'État se positionnant désormais pour compléter les tours de table financiers permettant de boucler le bilan des opérations.

Outil de financement et statut d'occupation : deux grandes évolutions dans les politiques publiques du logement, perspectives comparées en France en en Angleterre

Depuis le milieu des années 70, le tournant néolibéral s'est accompagné de deux évolutions majeures dans les politiques publiques du logement dans lesquelles s'est dessinée en creux la question du logement abordable : le passage de l'aide à la pierre à l'aide à la personne et la stimulation de l'accession à la propriété.

En Angleterre, la politique du logement social repose avant les années 70 sur l'octroi d'aides à la pierre qui permettent de maintenir des prix de loyers inférieurs aux prix du marché pour les nouveaux programmes. Le logement abordable est produit par la puissance publique. Les loyers des logements existants sont eux maintenus à l'écart de l'inflation car basés sur leurs coûts historiques. Au début des années 70, avec le retour au pouvoir des conservateurs, le gouvernement ouvre la voie d'une augmentation des loyers au-delà de leurs coûts directs, ce qui constituera la première étape d'une tendance à la réduction des participations publiques dans le secteur du logement social au profit des logiques de marché. L'accessibilité financière des ménages à un logement adéquat va progressivement se réduire, dans la mesure où l'offre est limitée et que le maintien dans les lieux est protégé. Les pouvoirs publics vont alors s'orienter vers une aide à la personne, liée au revenu, afin de contenir les effets néfastes de l'augmentation des loyers. Le passage de l'aide à la pierre vers l'aide à la personne constitue l'une des étapes clé de transformation du système universel anglais (Fée, 2010). Elle s'exprime comme un palliatif à la défaillance des marchés à fournir un logement abordable.

Parallèlement, les années Thatcher sont marquées par un transfert massif du statut de locataire à celui de propriétaire. Avec le « Right to Buy » (1980) Thatcher contraint les autorités locales à vendre leur parc immobilier à des conditions avantageuses aux locataires qui le souhaitent. Dans les 10 ans ce seront plus de 1,8 millions de logements qui seront vendus à leurs occupants, et autant de ménages qui, du statut de locataires embrasseront celui de propriétaires (C.

Whitehead, 2010). La rupture est profonde si l'on se réfère à l'Housing Act de 1949 qui permettait à tout citoyen britannique de résider à vie dans un logement HLM après l'avoir obtenu via un système de liste d'attente (Fée, 2010). Notons que la généralisation du statut de propriétaire fera cependant consensus entre les deux grands partis, travaillistes et conservateurs, (Forrest et al., 1994) depuis la parution du Livre Vert sur le Logement en 1965, dans lequel les travaillistes se rallient à l'avis des conservateurs, constatant que la grande majorité des Britanniques souhaitent être propriétaires de leur logement. Cette tendance sera confortée avec le « Right to Acquire » du gouvernement Blair en 1997 et le « Social HomeBuy » du gouvernement Brown en 2009.

A la fin des années 70, 57% de la population anglaise est propriétaire de son logement, celle-ci est évaluée à 70% au début des années 2000 (C. Whitehead, 2010) et à environ 65% en 2018 (Delestre, 2023). L'expansion forte et continue de la propriété occupante s'accompagne d'une réduction du parc locatif social qui passe de 45% de la production totale annuelle en 1979 à 11% en 2002 (C. Whitehead, 2010), phénomène lié pour l'essentiel aux politiques thatchériennes du « Right to Buy » qui permet à plusieurs centaines de milliers de ménages de devenir propriétaire à des conditions avantageuses (parfois jusqu'à 70% en dessous des prix du marché). Ce mouvement d'encouragement à la propriété occupante par l'État, même si l'on observe un ralentissement des acquisitions à partir des années 2005 par la conjugaison de la diminution des rabais consentis et l'augmentation des prix du logement, se poursuit avec le « Right to Acquire » (1997) et le « Social HomeBuy » (2009). Il est probable que la part de locatif social continuera de baisser, bien que les constructions augmentent en quantité brute (C. Whitehead, 2010).

En France, la réforme de 1977, dite Barre[104], marque un tournant dans l'approche française, appelé par les premiers signes de faiblesse du modèle productiviste des années 60 qui apparaissent avec le krach boursier de 1973-1974. Les contraintes économiques et budgétaires conduisent alors à une réduction progressive de l'engagement de l'État, pour se concentrer sur les secteurs les plus sociaux. L'efficacité redistributive des aides à la pierre, les inégalités de régime face à l'aide à la personne et l'absence de politique à destination des publics spécifiques (jeunes actifs, personnes âgées, handicapés…) sont questionnés (Driant, 2015a). Elle se traduit par une évolution déterminante avec la substitution, comme en Angleterre, d'une majeure partie des aides à la pierre par les aides à la personne (Encart 12). Ce transfert exprime en réalité l'abandon par l'État d'une politique volontariste de transformation de la société par la

[104] Loi n°77-1 du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement.

production massive de logements au profit d'un vision plus gestionnaire de la situation des plus démunis (Flamand, 1989, p309).

Encart 12 - Les aides à la personne dans la Loi Barre

La loi 77-1 du 3 janvier 1077, dite « loi Barre » poursuit trois objectifs : assurer une plus grande liberté de choix entre les différents statuts et les différentes catégories de logements ; réduire les inégalités devant le logement social et développer l'accession à la propriété ; améliorer la qualité des logements neufs et réhabiliter l'habitat ancien (Fribourg, 1998). Les financements publics sont essentiellement orientés sur les aides à la personne. Ils se traduisent d'une part dans le prêt aidé à l'Accession à la Propriété (le PAP), à destination des propriétaires, et d'autre part dans le Prêt Locatif Aidé (le PLA) pour le secteur locatif, remplaçant toutes les autres formes de financement de logements aidés. Si le principe de l'aide à la personne pour le logement n'est pas totalement nouveau en France, il existait dès 1948 avec l'Allocation Logement à caractère Familial (l'ALF), l'Allocation pour le Logement (l'APL) instaurée en 1977 est innovante dans la mesure où elle est octroyée à toutes les catégories de ménage selon ses conditions de ressources.

En France le taux de propriétaire occupant, accédant ou non, est de 40% en 1985 et d'environ 60% en 2018. La part des propriétaires occupants s'est accélérée, comme en Angleterre dans les années 80, pour se stabiliser ensuite jusqu'à aujourd'hui. Dans le même temps la proportion de locataires en logement social reste à peu près stable depuis 1985, autour de 15% [105] (Bernard, 1995). Le contexte dans lequel s'est opéré la réforme de 1977 en France est favorable pour ouvrir les perspectives d'augmentation de l'accession privée : le secteur de la construction est fort, la majorité des ménages est logée, même s'il reste à poursuivre des efforts notamment dans le parc ancien, les bidonvilles sont quasiment résorbés. Le développement des PAP affiche la volonté d'augmenter la part de propriétaires occupant pour les ménages à revenus moyens en primo-accession, essentiellement dans le neuf ou plus marginalement dans l'ancien sous réserve de travaux importants (Driant, 2015a). L'intérêt pour l'État est double : accompagner les ménages des classes moyennes dans l'accession à la propriété et poursuivre la stimulation du secteur du bâtiment, ceci sans financement direct et proactivité opérationnelle. L'attention portée aux primo-accédants n'est pas anodine : il s'agit de mettre le pied à l'étrier du ménage sur le marché du logement. Il pourra par la suite, par le mécanisme de revente avec plus-value, continuer à y participer en tant que demandeur lors des différentes étapes de son parcours résidentiel durant lesquelles ses besoins et ses capacités financières évoluent.

[105] *Propriétaires - Locataires − Tableaux de l'économie française*, INSEE (2019) ; *Chiffres clés du logement - Propriétaires occupants*, Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires (2022).

En Angleterre comme en France, le positionnement de l'État concernant le statut d'occupation consiste dans les années 80 à augmenter la part des propriétaires occupants, par des aides et actions ciblées dédiées à la personne, permettant ainsi aux ménages des classes moyennes d'accéder au marché immobilier libre, tandis que le secteur social se resserre progressivement autour des publics modestes et précaires. Néanmoins, parce qu'elle n'a notamment pas opéré de cession massive de son parc social, la France a préservé un modèle de philosophie généraliste, tandis que l'Angleterre s'est engagée dans un résidualisation assumée de son modèle de logement social. Les orientations faites par les États pour stimuler l'accession à la propriété ne définissent donc pas leur modèle de logement social. Nous les envisageons plutôt comme deux axes des politiques du logement, l'un qui traite le statut d'occupation de biens s'échangeant sur les marchés, l'autre qui traite du type de ménage que l'on souhaite prendre en charge dans le parc social tout en appliquant au bien qu'est le logement une dimension de nature tutélaire. Par ailleurs le bien-fondé de l'encouragement à l'accès au statut de propriétaire est discuté. D'un côté il tend à améliorer le statut résidentiel et les conditions de vie. De l'autre il peut contribuer, par les charges qu'il fait supporter au ménage, à dégrader d'autres aspects de ce statut et du bien-être social conditionné à d'autres aspects comme la liberté de mobilité au quotidien, l'accès aux loisirs et la mobilité face à l'emploi (Lambert, 2018).

Nous pensons que si la notion de logement abordable est souvent associée dans ses représentations actuelles à celle du statut de propriétaire occupant, c'est moins parce que ce mode d'occupation en serait un élément fondamentalement constitutif que parce qu'il se trouve avoir été étendu dans un contexte politique et économique qui aura été le creuset de la problématique de l'abordabilité. En d'autres termes, la question de l'abordabilité du logement s'est posée parce qu'une politique néolibérale de rupture avec le principe d'universalité du logement était en cours, traduite notamment par une privatisation du parc social à des fins d'acquisition. La part grandissante de propriétaires occupants est donc une conséquence et non une cause de la rupture néolibérale qui elle-même a fait émerger la question de l'abordabilité. Preuve en est que la privatisation du parc social s'est concrétisée de deux manières : par la vente aux locataires occupants certes, mais aussi par le transfert d'une grande partie des logements sociaux publics vers les Housing Associations, dans lesquelles le statut de locataire persiste. Il n'existe ainsi pas de raisons objectives de restreindre la notion de logement abordable au statut de propriétaire occupant et exclure celui de locataire.

En conclusion, après la période productiviste d'après-guerre de tendance keynésianiste avec un fort investissement des États sur la production du logement, l'objectif est tourné vers la satisfaction d'un besoin quantitatif à destination de ménages préalablement recensés. L'État est

actif dans la production du logement via les aides à la pierre. Avec le tournant néolibéral des années 80, la préoccupation des États glisse, il ne s'agit plus de produire pour répondre à un besoin, ni de participer au financement d'une production privée pour que celle-ci soit plus abordable mais plutôt de maintenir la demande sur le marché libre concurrentiel, donc d'assurer la solvabilité des ménages par l'octroi de l'aide à la personne. L'abordabilité du logement n'est donc pas, ou peu, construite par l'offre mais plutôt par le soutien à la demande. L'aide à la personne est un levier actionné pour assurer la solvabilité des ménages, quelles que soient leurs conditions de ressources, et ainsi leur maintien sur les marchés immobiliers du secteur locatif, dont l'offre est alimentée par des politiques fiscales encourageant l'investissement immobilier locatif.

La question de l'abordabilité du logement soulève alors une question fondamentale pour les États : construire un marché du logement ou bâtir une politique sociale ? pour reprendre la formule de Christian Topalov et Henri Coing (Coing & Topalov, 1995). Nous poursuivons en affirmant que la question du logement abordable les met au défi de faire les deux, ceci dans un contexte d'essor des logiques de marché qui connait un tournant dans les années 2000 avec la financiarisation du logement (Bonneval & Pollard, 2017). En Europe la question du logement abordable est ancrée dans celle du modèle de logement social, analyse partagée par Pollard et Bonneval qui indiquent que « l'intrusion ou le renforcement de logiques de marché dans ce secteur, que ce soit en matière de partenariats, de principes de gestion ou de financement, est au cœur des interrogations sur le bouleversement des modèles européens de logement social ».

b – Logement abordable et marchés

Un décentrement du rôle de l'État vis-à-vis des marchés

Dans l'approche néolibérale, l'action de l'État s'est déplacée. Elle ne consiste plus à compenser les imperfections ou lacunes du marchés, approche caractéristique de la vision keynésienne, mais à permettre à tout un chacun d'être un acteur actif de la concurrence. Son action va dans ce contexte consister à maintenir les ménages dans la concurrence, par essence inégalitaire, du marché du logement en s'assurant avant tout qu'ils n'en soient pas exclus. Le néolibéralisme induit ainsi un déplacement de l'universalité de l'accès au logement, qui prévalait jusque-là, vers celui de la cohésion sociale qui maintient des groupes d'individus, dans une place qui est la leur, sur le marché du logement. La cohésion sociale est ici entendue dans son sens post-Durkeimien, c'est-à-dire qu'elle n'est plus alignée à une solidarité subjective, mais elle sous-tend plutôt l'idée que « chaque individu se sente suffisamment adossé à la société, et ainsi que

chaque société soit assez forte pour se montrer à la hauteur de la compétition mondiale » (Donzelot, 2006). Si l'on poursuit le propos de Donzelot, les politiques du logement ne sont donc plus conçues pour compenser les lacunes du marché ou pour soustraire du marché une partie des demandeurs, mais pour maintenir une égalité des chances dans l'accès à un marché du logement concurrentiel, et par là conforter la compétitivité du pays sur le plan international. La politique du logement social consiste alors à gérer uniquement les publics marginaux qui restent inexorablement exclus de cette concurrence, la société leur assurant ainsi un filet de sécurité. D'une politique universelle du logement social, l'on bascule vers une politique résiduelle, dans laquelle « il s'agit donc moins de loger le peuple que de lutter contre l'exclusion » (Desjardins, 2008).

Le néolibéralisme, souvent hâtivement associé à un simple recul de l'État que le logement, consiste plutôt à un décentrement de son rôle en tant qu'acteur de sa fabrique. « Pour l'État, il s'agit tout à la fois de se retirer de la sphère productive et de mener une politique active de l'économie destinée à préserver la concurrence », organisant ainsi « son propre dessaisissement » (Desjardins, 2008), autrement dit prendre les traits de « l'englobant englobé » décrit par Paul Ricoeur (Monteil, 2013). Le tournant néolibéral conduit l'État à composer avec l'efficacité économique, ne pouvant être atteinte que si les règles économiques fondamentales sont respectées, tout en se positionnant sur une politique sociale, distincte de celle du logement, « l'essentiel étant qu'elles ne soient pas discordantes » (Mouillart, 1998a). Le projet néolibéral dans lequel s'inscrit la problématique de l'abordabilité du logement est marqué par un activisme politique fort en matière d'économie afin de maintenir un cadre favorable à la libre concurrence d'un marché du logement à la fois globalisé et localisé. Il substitue à une lecture naturaliste du marché une théorie de la concurrence « conçue non comme un fait de nature mais comme une idée qu'il convient de réaliser, de produire et non de laisser se faire ». La différence est de taille puisque la concurrence relève d'une construction volontaire nécessitant une « politique de société propre à entretenir sa vitalité » (Donzelot, 2006). Dans ce contexte, les politiques en matière de logement social ont une tendance à la résidualisation pour traiter la prise en charge des franges les plus défavorisée, tandis que les classes moyennes et modestes, les travailleurs, sont maintenus dans le marché concurrentiel du logement par des politiques sociales, via l'octroi des aides à la personne, elles-mêmes complétées par des politiques fiscales et financières destinées à stimuler l'offre produites par des investisseurs privés.

L'État qui s'engage sur le logement abordable se trouve confronté à la recherche de l'équilibre délicat entre le « faire faire par le marché » (ce qui suppose un coût du logement élevé pour rentabiliser l'investissement) et la nécessité de palier le fonctionnement nécessairement

imparfait de ce marché dans ses difficultés à faire correspondre la rentabilité de l'investissement et les capacités financières des ménages, elles-mêmes fragmentées et évolutives. Ceci réinterroge le caractère tutélaire des marchés immobiliers et heurte l'État à au moins deux contraintes, budgétaires et sociales (Coloos, 1995). L'intervention de l'État sur la question du logement abordable est confrontée à deux voies (qui ne s'excluent pas l'une l'autre). La première consiste à affirmer le caractère tutélaire du logement abordable en intégrant les besoins spécifiques qu'il suggère à la politique nationale du logement social ou dans une politique distincte dédiée au logement abordable libre. La deuxième repose sur des interventions ponctuelles pour palier, non le marché dans sa globalité (ce qui est le propre du caractère tutélaire) mais telle ou telle insuffisance temporaire (les jeunes, les séniors, la pénurie de logement dans un secteur donné…). A la première s'opposent aujourd'hui des contraintes budgétaires évidentes dans un contexte ou le remboursement de la dette est corrélé à une baisse des dépenses publiques. La deuxième comporte le risque social relatifs aux inévitables laissés pour compte de l'émiettement d'une participation publique distribuée de façon parcellaire.

La question de savoir qui est susceptible d'accéder au marché du logement (Wong et al., 2010), et à quel prix, devient alors déterminante et le logement abordable s'inscrit précisément dans ce double questionnement. Il appelle la reconnaissance d'un public cible (les classes moyennes et modestes qui ne trouvent plus satisfaction sur les marchés immobiliers et n'accèdent pas au logement social), et la détermination du juste prix de l'abordabilité. Cette dernière convoque elle-même à la fois l'identification de sous-segmentations plus fines au sein du groupe social des classes moyennes et modestes et des éléments propres à chaque ménage comme sa composition ou ses besoins en termes de localisation.

Mécanismes de décrochage des marchés immobiliers

Les besoins en logements abordables sont à envisager sous deux aspects : celui de la demande et celui de l'offre. Pour le premier il s'agit d'identifier la catégorie sociale à laquelle appartient le public cible, pour le deuxième de définir le type de produit qui doit être mis sur le marché en réponse à la demande, en particulier son niveau d'abordabilité. Concernant le besoin des ménages, les populations ouvrières, plus modestes, peuvent accéder à un logement en accession pendant les Trente Glorieuses, pour en être écartés dans les années 90, avec la stagnation des revenus et l'augmentation des coûts de l'immobilier. Cet écartement se fait au profit des classes moyennes en capacité d'emprunter. Les populations modestes se reportent alors naturellement sur le parc de logement social lorsque celui-ci est de nature universelle ou généraliste, ou le cas échéant dans un parc social ou privé plus ou moins stimulé (Halbert, 2018). Avec la baisse des

taux d'emprunt, les classes moyennes sont maintenues sur le marché du logement libre pendant les années 2000, malgré la poursuite de l'augmentation des coûts de l'immobilier à laquelle elles tentent par ailleurs d'échapper en s'installant de plus en plus loin des centralités où les coûts sont moins élevés.

Le maintien des classes moyennes sur le marché libre se poursuit même jusque dans les années 2010, en particulier grâce à l'astuce bancaire de l'allongement des durées de remboursement. Dans la période, l'apport sous forme d'aides familiales indirectes devient de plus en plus déterminant pour l'accès à l'emprunt des classes moyennes (Luea, 2008), créant ainsi une dichotomie subtile et peu documentée : d'un côté, ceux qui bénéficient d'un apport et peuvent acheter leur logement, et de l'autre, ceux qui en sont dépourvus et « décrochent » eux aussi du marché immobilier libre. L'augmentation effective du taux de propriétaires occupants ne reflète donc pas une meilleure accessibilité pour tous au logement mais révèle au contraire une recomposition plus profonde des inégalités face au logement, avec d'un côté les classes modestes et moyennes qui décrochent progressivement du marché du logement depuis les années 1990 et de l'autre les classes les plus aisés qui deviennent de plus en plus propriétaires de leur logement, voire de plusieurs logements. Certes le taux de propriétaires est stabilisé en France, autour de 60% depuis le début des années 2000, mais si l'on considère la croissance démographique, c'est bien une partie de cette classe moyenne qui en réalité se trouve déjà en incapacité de se fournir en logement abordable sur le marché libre. La tranche des 25-44 ans, public cible des dispositifs de primo-accession est à ce sujet emblématique : 34% était propriétaire de son logement en 1973, 16% en 2018 pour les ménages modestes ; 43% en 1973 et 66% en 2013 pour les ménages aisés de la même tranche d'âge. Les tendances sont identiques si l'on considère non pas le niveau de revenu mais la catégorie socio-professionnelle (Lambert, 2018).

Les années 1990-2010 sont donc celles du "décrochage » du marché de l'immobilier libre, d'abord des classes modestes, puis des classes moyennes inférieures et enfin des classes moyennes de façon plus générale, en particulier si elles n'ont pas d'apports financiers personnels à affecter à leur projet immobilier. La multiplication, dans les discours institutionnels mais aussi professionnel, de l'emploi du terme « logement abordable » vers les années 2010 peut être expliquée par la prise de conscience de cette « mécanique de décrochage » du marché de l'immobilier libre qui éclate au grand jour et se massifie. Elle exprime également la faillibilité redistributive de l'aide à la personne et du prêt aidé pour l'accession, qui ont pourtant constitué les grands outils de transformation du financement des politiques du logement depuis les années 80. La « mécanique de décrochage » révèle également

la progressive disparition du parcours résidentiel. A la possibilité offerte au ménage par le parcours résidentiel, souvent initié dans le parc social, d'améliorer à la fois ses conditions de logement et son actif patrimonial à chaque étape de la vie, « la mécanique de décrochage » procède d'une logique inverse. Le ménage « décrocheur » voit ses possibilités de relogement réduites et son statut inévitablement dégradé.

La hausse des coûts du logement, conjuguée à la baisse de l'effet solvabilisateur des aides exigent un effort financier pour les ménages approchant de plus en plus les limites de ses capacités budgétaires. Lorsque s'ajoutent des taux d'emprunt bancaires en hausse, ce qui est le cas depuis le printemps 2023, le modèle économique et financier se grippe fatalement. Par ailleurs, la précarité peut s'installer dans le moindre accident de parcours (perte d'emploi, arrêt maladie…) ou même dans de simples modifications d'organisation de vie, en particulier celles qui généreront des déplacements avec la voiture personnelle plus fréquents et/ou plus distants. Parallèlement, avec la tendance à la résidualisation du logement social qui ne permet qu'un report très marginal sur le marché du logement social (Coing & Topalov, 1995), où et à quel prix les ménages « décrocheurs » vont-ils pouvoir se loger à l'avenir dans des conditions adéquates apparait comme une question stratégique déterminante.

C'est précisément à l'articulation des « mécaniques de décrochage » du marché immobilier et de la résidualisation du logement social que s'exprime la problématique du logement abordable, révélant à la fois le public concerné (les ménages « décrocheurs » qui ne peuvent pas accéder à un logement social) et le produit qui leur fait défaut (un logement qui n'est ni social au sens du modèle résiduel, ni soumis exclusivement aux logiques de marché). Par les mécanismes de décrochage des marchés immobiliers, la difficulté d'accès à un logement abordable est une illustration concrète du « spectre de déclassement qui hante les classes moyennes » (Damon, 2013). Dans le même temps, le marché immobilier libre continue quant à lui à bien se porter, puisque les transactions se poursuivent, mais vers un public de plus en plus aisé, favorisant le principe des bulles robustes (Timbeau, 2018) et renforçant ainsi les mécaniques ségrégatives du marché de l'immobilier.

c – Un segment de marché hybride, entre logement libre et logement social

Le glissement opéré des aides à la pierre vers les aides à la personne positionne l'action de l'État vers le maintien de la demande sur le marché immobilier tandis que l'offre est laissée aux mains d'opérateurs immobiliers, préoccupés par la valeur marchande du logement et eux-mêmes dépendants d'acteurs financiers, soucieux de sa valeur financière. Les travaux

scientifiques et les discours des professionnels convergent pour déterminer que la construction de logement est aujourd'hui caractérisée par l'essor des logiques, pratiques et acteurs liés au marché (Bonneval & Pollard, 2017). Alors que la demande en logement abordable augmente et se transforme au gré des évolutions démographiques, le recul des investissements publics dans les politiques du logement fait porter un poids déterminant à la capacité de réaction des marchés immobiliers à s'adapter à ces nouveaux chocs de demandes. Les tendances sociétales, (décohabitation, vieillissement de la population…) ont des répercussions nombreuses sur la demande de logements abordables, tant dans ses aspects quantitatifs que qualitatifs. L'élasticité[106] de l'offre, qui varie considérablement d'un pays à l'autre, va être déterminante pour répondre à ces évolutions de la demande.

Un segment de marché lié modèle de logement social

A ce jour il n'existe pas de reconnaissance partagée d'un segment du marché propre au logement abordable en Europe. Son curseur oscille donc entre les segments du logement libre et du logement social, parfois les couvrant, parfois les bordant, parfois les contournant. La question du logement abordable interroge ainsi à la fois la segmentation usuelle bipartite du marché global du logement (entre logement libre et logement social), la conception du modèle de logement social propre au pays et les interdépendances de l'une et de l'autre (Encart 13) , ce que nous nous proposons d'explorer dans la sous-partie suivante, en nous appuyant sur les éclairages proposés par Laurent Ghékhière[107], afin de mieux comprendre où et comment se situe le logement abordable en tant que produit échangée sur les marchés.

Encart 13 - Conception du modèle de logement social en Europe et interventionnisme sur les marchés : synthèse

(D'après Ghékhière, 2008. Le développement du logement social dans l'Union européenne)

Conception résiduelle

Cette conception n'a pas pour vocation à impacter le fonctionnement du marché du logement mais au contraire, de rendre son fonctionnement par sélection des risques socialement acceptable en prenant en charge la demande sociale qui s'en trouve exclue et qui est ainsi « dans le besoin ».

Conception généraliste

Cette conception est plus ambitieuse quant à son impact sur le marché privé car elle vise également à peser sur le niveau global de l'offre de logements et, par conséquent, sur son niveau général de prix, et a pour vocation à

[106] Plus l'offre est élastique, plus elle s'adapte rapidement aux variations de la demande ; une plus forte élasticité de l'offre est donc le signe d'une plus grande efficacité économique, et empêche par ailleurs la hausse des prix immobiliers (Cavalleri et al., 2019).

[107] (Ghékhière, 2008).

répondre à une demande sociale plus large. Son degré d'impact réel sur le marché du logement dépend in fine de l'importance de l'offre de logements sociaux dans les marchés locaux.

Conception universelle

Par définition, cette conception d'un secteur de référence induit certaines frictions avec le secteur privé à l'exemple de la Suède et des Pays-Bas, deux États membres dans lesquels des plaintes pour distorsion de concurrence par les investisseurs privés tant devant les instances nationales que communautaires ont abouti et obligé les pays à revoir leurs modalités d'attribution du logement social.

Dans la conception résiduelle, l'intervention publique s'applique uniquement à destination des populations les plus défavorisées, aux franges du marché ou exclues du marché. Les interventions n'ont pas pour vocation d'affecter les marchés mais de les rendre socialement acceptables en désignant les risques manifestes d'exclusion et en les prenant en charge. L'attribution fait l'objet d'une démarche sélective rigoureusement encadrée à destination des populations les plus précaires dont le loyer est quasi intégralement pris en charge par les pouvoirs publics via les systèmes d'aides sociales. « Par nature, cette logique de segmentation et de spécialisation ultra-sociale n'induit pas de réelles frictions avec le secteur privé » (Ghékhière, 2008). Le segment du logement abordable va alors être positionné au sein de celui du logement libre, et impacter ses franges inférieures voir moyennes, tandis que le segment du logement social est restreint à sa plus étroite expression. Dans ce cas, le logement abordable occupe le segment du marché libre et est ainsi soumis aux règles de marché classiques.

Dans la conception généraliste, le public cible est élargi à tous les ménages rencontrant des difficultés d'accès aux conditions du marché en l'absence de revenus suffisants. Bien que circonscrit à une demande d'ordre social, le segment propre au logement social est élargi par rapport à celui de la conception résiduelle, incluant des demandeurs de groupes sociaux défavorisés mais aussi des demandeurs aux ressources modestes et moyennes. La notion de ressources est fluctuante et généralement relative aux plafonds de ressources définis dans chaque pays. Naturellement les modalités d'attributions du logement sont plus souples et élargies que celles du modèle résiduel. « Cette conception est plus ambitieuse quant à son impact sur le marché privé car elle vise également à peser sur le niveau global de l'offre de logement et, par conséquent, sur son niveau général de prix, et a pour vocation à répondre à une demande sociale plus large. Son degré d'impact réel sur le marché du logement dépend *in fine* de l'importance de l'offre de logements sociaux dans les marchés locaux » (Ghékhière, 2008). Dans ce modèle de logement social, le segment du logement abordable va couvrir la frange élevée du segment du logement social et la frange inférieure du segment du marché libre. Son

curseur va ainsi se positionner « à cheval » sur le marché du logement libre et sur celui du logement social, déterminant un segment que nous qualifierons d'hybride.

Dans la conception universelle du logement social, le logement va être apparenté à un bien d'utilité publique, accessible à tous, sans plafond de ressource. La vocation première est de « peser sur les conditions de marché en développant une zone de basse pression en termes de prix par une politique tarifaire de logements aux couts réels et non en référence aux valeurs du marché » (Ghékhière, 2008). Dans une approche universelle, la puissance publique intervient de façon large sur les marchés avec un segment dit social intégrant le logement social à destination des plus précaires et étendu à un logement « pour tous » à destination des classes modestes et moyennes. Dans cette conception du logement social, le segment du logement abordable est intégré à celui du logement social, formant un tout que l'on qualifiera de « logement public ». Le marché du logement social est ainsi sous-segmenté en divers marchés qui couvrent les besoins des demandeurs des couches précaires, modestes et moyennes. La question du logement abordable y est ainsi majoritairement prise en charge par les pouvoirs publics et échappe aux logiques du marché libre (Figure 8).

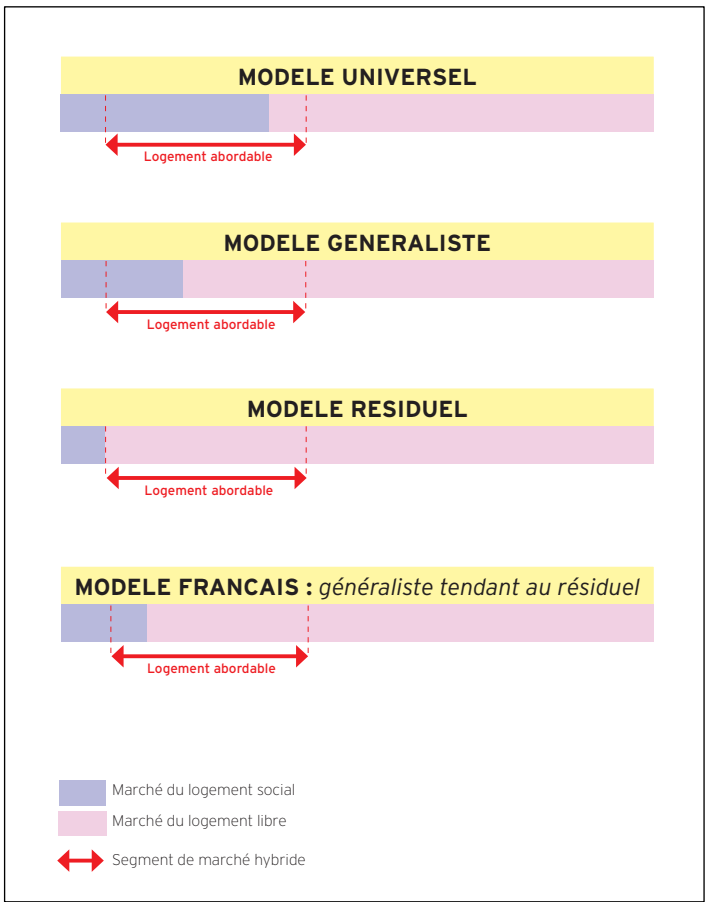


Figure 8 - Le logement abordable : un segment de marché hybride, dépendant du modèle de logement social et empruntant aux marchés du logement libre et social (Conception et réalisation : Stéphanie Jannin)

L'interventionnisme de l'État sur les marchés du logement diffère en fonction du modèle de logement social, du plus interventionniste pour le modèle universel au moins interventionniste pour le modèle résiduel. Au cœur de la segmentation bipartite du marché du logement, entre logement libre et logement social, l'affirmation d'un tiers marché hybride est révélé par le besoin insatisfait en logement abordable. Ce tiers marché couvre, selon les deux sous-catégories identifiées précédemment (le logement social et le logement abordable libre), une part du marché libre et une part du marché social. Celles-ci seront plus ou moins étendues selon le modèle de logement social porté dans le pays. Dans un modèle universel, la part de ce tiers marché couvre largement le marché du logement social. Dans un modèle résiduel elle va au contraire couvrir une part plus importante du marché du logement libre.

Résistance des modèles de logement sociaux à la financiarisation du logement

Par la segmentation bipartite du marché du logement, entre un marché du logement social et un marché du logement libre relativement indépendants l'un de l'autre, le logement social n'est en théorie pas adossé à des outils et process de financiarisation. Bien que « l'intrusion ou le renforcement de logiques de marché dans le secteur du logement social, que ce soit en matière de partenariats, de principes de gestion ou de financement, est au cœur des interrogations sur le bouleversement des modèles européens de logement social » (Bonneval & Pollard, 2017), le marché du logement social est plus protégé des ondes de dérives accompagnant généralement la financiarisation excessive. Ceci lui permet de mieux préserver un caractère principalement axé sur la satisfaction des besoins sociaux plutôt que sur le rendement financier.

Ce n'est pas le cas du logement abordable. Dans un modèle de logement social universel, le logement abordable pourrait théoriquement être épargné. Dans un modèle résiduel, qui s'ancre comme la tendance dominante ces dernières décennies, le logement abordable est un logement libre, donc pleinement soumis aux effets de la financiarisation, tandis que le logement très social est maintenu hors des logiques de marché, mais n'est accessible qu'aux publics les plus précaires. Dans un modèle généraliste, une partie du logement abordable peut être protégée par son intégration plus ou moins large au segment du logement social, tandis que l'autre sera affectée par les effets de la financiarisation. La réponse apportée par les États à la question du logement abordable est ainsi en premier lieu dépendante de celle qu'ils apportent, ou ont apporté, à la question du logement social. Inversement, le positionnement adopté face à la question du logement social détermine le cadre de réflexion porté à la question du logement abordable. En atteste l'observation faite pendant la crise de 2008 : les systèmes de fourniture du logement les plus financiarisés, basés sur des bulles immobilières spéculatives formées

autour de la stimulation à l'accession à la propriété grâce à des taux d'emprunt bas se sont écroulés par effet domino, comme en Espagne ou en Irlande par exemple. Les systèmes basés sur un engagement fort du secteur public sur le logement, via des politiques de logement social de nature universelle et/ou via la production de logements publics qui restent propriété des collectivités, ont, eux, mieux résisté, comme en Autriche ou dans les pays du Nord de l'Europe. Les modèles généralistes, comme celui de la France, ont résisté correctement mais se pose pour eux la question légitime du maintien d'un tel système à contre-courant de la tendance généralisée à la résidualisation (Driant, 2015a ; Lévy-Vroelant & Tutin, 2010b).

En conclusion, chaque modèle de conception du logement social s'appuie donc sur la reconnaissance d'une segmentation bipartite de premier rang du marché global du logement, avec le marché du logement social d'une part et le marché du logement libre d'autre part. Selon le modèle de logement social retenu, l'intervention publique affecte ces segments de façon plus ou moins large. Dans le glissement, d'un modèle universel vers un modèle résiduel de logement social s'est niché le besoin en logement abordable, comme substitut à un logement social que les pouvoirs publics ne parviennent plus à financer. Dans un modèle universel du logement qui consiste à loger le plus grand nombre, sans condition de revenu, à travers une action publique de production du logement via les aides à la pierre, il n'y a, en théorie, pas ou peu de problématique du logement abordable. L'État assure la production de l'offre pour répondre au besoin des classes moyennes et modestes, les productions massives érigées au rang de grande cause nationale de l'après-guerre aux années 70 dans la plupart des pays européen, France, Angleterre, Danemark, Suède, Pays-Bas, Belgique (Priemus & Dieleman, 2002) en sont les exemple les plus paradigmatiques. Dans un modèle résiduel, la question du maintien sur un marché, potentiellement fluctuant et volatile, de la classe moyenne et modeste est sans cesse remise sur le métier, au gré des bouleversements conjoncturels, hausse des prix de l'immobilier, des coûts de construction, des taux d'emprunts… L'affirmation d'un tiers marché hybride, en réponse à la problématique de l'inabordabilité du logement, s'inscrit entre celui du logement social de nature résiduelle, pris en charge par les pouvoirs publics et restreint aux publics les plus précaires, et le logement libre, régit par l'économie de marché, devenu de plus en plus inaccessible. Il révèle le besoin non pourvu des classes modestes et moyennes, prises en étau entre l'inaccessibilité du logement social en raison de ressources jugées trop élevées ou faute de place disponible, et l'inaccessibilité du logement libre faute de revenus suffisants.

Conclusion du chapitre 1 – L'accès pour tous au logement urbain : un problème devenu structurel

Les ambiguïtés autour de l'usage du terme « logement abordable », tant au niveau institutionnel que dans le vocabulaire courant des gouvernances urbaines, brouillent la reconnaissance et l'acceptation collective d'un problème devenu structurel de fourniture du logement urbain, qui dessine les contours d'une crise sociale et urbaine d'envergure. De portée sociétale, elle fait émerger une expression nouvelle du droit au logement, désormais posé à un public élargi, des plus précaires aux classes moyennes, et touchant toutes les zones urbaines en tension immobilière.

La tendance vers des logements de plus en plus inabordables, pour une part grandissante de la population, et des revenus et gains en capital liés au logement en forte croissance, pour une faible partie d'entre elle, sont devenues plus prononcées dans les années qui ont suivi la crise financière mondiale de 2008. Toutefois, contrairement à cette crise, née dans le parc immobilier américain, financée par les subprimes et propagée à travers le monde via les places financières, ce que l'on peut qualifier de crise du logement abordable semble émerger simultanément dans le monde de façon métastasique. Cette crise s'est ancrée structurellement à partir des années 90 dans la matrice néolibérale et la financiarisation du logement qui ont constitué le terreau fertile à son développement, en déplaçant le problème du besoin quantitatif en logement vers celui de son abordabilité. Elle met en exergue la rupture entre l'objet, fortement ancré dans sa valeur d'usage, dont le besoin est forgé par des situations concrètes, physiques, économiques et sociales, et son cadre de production par des marchés immobiliers fondés sur le principe de la libre concurrence et globalisés par la financiarisation.

La question de l'abordabilité du logement interroge la séparation bipartite usuelle en Europe, entre logement social d'une part et logement libre d'autre part et ouvre la réflexion vers la reconnaissance d'un tiers secteur. Celui-ci s'immisce précisément à l'articulation de la tendance à la résidualisation du logement social et de l'incapacité grandissante des marchés à fournir un logement libre pour une part devenue dominante de la population.

En dépit d'injonctions en faveur de la production de logements abordable déclarées à tous les échelons institutionnels, des organisations mondiales aux gouvernements locaux, l'écart détectable entre l'impératif affiché et les réponses apportées pose un problème en termes d'efficacité des politiques publiques. Entre affirmation du caractère tutélaire du logement et maintien du cadre favorable à la libre concurrence, les politiques nationales du logement sont questionnées dans leur capacité à engager des actions prospectives et opérationnelles en faveur de ce tiers secteur.

Afin de comprendre les facteurs constitutifs de cet écart entre impératifs et résultats, notre analyse nous conduit dans le chapitre suivant à clarifier deux aspects : comment la notion de « affordable housing », connue et éprouvée dans le monde anglosaxon, est-elle appréhendée dans les débats scientifiques et quels sont les leviers et blocages à son transfert dans les politiques publiques européennes et en particulier françaises ?

Chapitre 2 – Débats scientifiques et délicat transfert de la notion dans les politiques publiques

Avec l'émergence de la notion d'abordabilité du logement prenant le pas sur celle du besoin quantitatif en logements, la communauté de chercheurs qui travaille sur l'économie du logement va chercher à la définir et concomitamment explorer des méthodes d'évaluation permettant de la mesurer.

Avant d'émerger dans le discours institutionnel, la notion de logement abordable apparait au milieu des années 1980 dans la littérature scientifique, notamment économique (Mouillard, 1995), puis dans le débat politique anglo-saxon, sans pour autant que les pouvoirs publics ou le monde universitaire ne se soit encore réellement attardé sur sa définition (Hancock, 1993). Les économistes anglo-saxons, travaillant sur la question du logement, seront les premiers, et pendant longtemps les seuls, à se saisir de la question de l'abordabilité [108] liée au logement comme objet de recherche. Vont alors apparaître deux questions qui vont constituer les fondements mêmes de la notion : comment définir l'abordabilité et comment la mesurer ? Ces deux aspects constitutifs mettent en lumière la diversité des implications et des perspectives qui peuvent être associées à une notion, qui si elle émerge aves les politiques néolibérales, est inéluctablement dépendante du contexte économique, culturel, social et politique dans lequel elle est interrogée.

Nous nous pencherons dans un premier temps sur l'évolution de la définition du terme *affordability* associé au logement depuis le milieu des années 80 dans le débat scientifique anglo-saxon pour ensuite s'intéresser à la délicate question de sa mesure.

[108] Bien que ne faisant pas partie du champ lexical français, nous choisissons dans le texte d'utiliser le mot « abordabilité » à considérer ici comme la traduction littérale du vocable anglo-saxon *affordability*.

A – Une approche en sciences sociales précoce mais incomplète

a – Clarification du concept dans les débats académiques

Burke en 1981 aborde la question de l'abordabilité du logement selon la question qu'il juge centrale : « un ménage doit-il payer plus d'un juste pourcentage de ses ressources pour un logement décent ? ». S'il est sans doute le premier en 1981 à exposer le problème de l'abordabilité du logement, Howenstine est celui qui tentera d'en conceptualiser la notion (Wong et al., 2010). Il la définit comme « la capacité du ménage à acquérir un logement décent en consacrant un montant raisonnable de son revenu au logement » (Howenstine, 1983). Mac Lennan et William préciseront ce que peut représenter un « montant raisonnable » en définissant que « l'abordabilité consiste à garantir un standard de logement (ou différents standards) à un prix ou un loyer qui n'impose pas, aux yeux d'un tiers (généralement le gouvernement), une charge déraisonnable sur les revenus des ménages » (Maclennan & Williams, 1990). Bramley chercher encore à donner un éclairage plus précis : « les ménages devraient pouvoir occuper un logement qui répond à des normes sociales bien établies (relatives à celles du secteur social) et des normes en adéquation avec le type et la taille du ménage, ceci à un loyer net qui leur laisse un revenu suffisant pour vivre sans tomber en-dessous d'un certain seuil de pauvreté » (Bramley, 1990 ; p.16). Hancock approfondit les définitions proposées par Mac Lennan, Williams et Bramley en introduisant l'idée que si le logement doit être un bien méritoire, certains biens de consommation ou services hors logement sont également considérés par la société comme un minimum socialement souhaitable étant ainsi eux aussi méritoires. Hancock intègre ainsi au concept d'abordabilité la notion du coût d'opportunité du logement, autrement dit « à quoi faut-il renoncer pour obtenir un logement et est-ce que ce à quoi l'on renonce est raisonnable ou excessif ? » (Hancock, 1993), sous-tendue par les travaux de Burke qui un dizaine d'années auparavant corrèle le problème de l'abordabilité du logement à celui de la satisfaction plus large « des besoins fondamentaux » (Burke et al., 1981). Hancock clarifie le concept d'abordabilité du logement en élargissant la question de l'accessibilité financière non pas simplement à celle du coût logement, mais à celle de l'ensemble des biens et services nécessaires à un niveau de vie global rendu atteignable par la non-excessivité du coût du logement. Ce sont ainsi les dépenses liées à la fois au logement et au non-logement qui sont selon elle constitutives du concept d'abordabilité. Thalmann met plus tard en exergue le lien entre ces différents types de dépenses : « le logement n'est pas abordable pour un ménage s'il éclipse excessivement d'autres dépenses. Il est évident que les dépenses liées au logement évincent toujours les dépenses non liées au logement. Le terme *excessivement* est essentiel » (Thalmann, 2003). Partant de cette définition générale, elle s'attache à préciser les conditions

d'accessibilité financière des ménages en fonction de la manière dont un minimum nécessaire aux autres dépenses peut être défini, incluant l'effort consenti par les ménages sur les dépenses relatives au confort du logement.

S'inscrivant dans l'analyse de Maclennan et William qui ont énoncé une dizaine d'années auparavant que la perception de l'abordabilité du logement devait être établie par un tiers, généralement le gouvernement, plusieurs auteurs poursuivent en caractérisant le logement abordable comme un objet de politiques publiques et la non abordabilité du logement comme un problème politique. Chrisholm énonce ainsi que « l'abordabilité du logement est communément définie, notamment à des fins de politique publique, comme une relation entre les coûts du logement et le revenu. Si les coûts du logement sont perçus comme étant trop élevés par rapport au revenu du ménage, il existe alors un problème d'abordabilité du logement » (Chrisholm, 2003). Chen poursuit en distinguant la problématique politique du logement abordable de celle de la pauvreté, « l'abordabilité concerne un équilibre des dépenses entre celles liées au logement et celles non liées au logement. Le fardeau élevé des dépenses de logement peut être un sujet de préoccupation politique même si les revenus résiduels restent au-dessus du seuil de pauvreté » (Chen et al., 2010).

Ces débats scientifiques menés essentiellement dans le monde anglo-saxon à partir des années 80 et a permis de fixer que le concept de l'abordabilité du logement se réfère à la capacité financière du ménage à se loger, cette dernière ne pouvant se restreindre uniquement aux dépenses liées au coût du logement mais devant intégrer les dépenses non liées au logement, les secondes étant subordonnées aux premières. La question du statut d'occupation n'apparait pas constitutive du concept d'abordabilité du logement, certains apports scientifiques portent d'ailleurs exclusivement sur le logement à la location (Thalmann, 2003).

Le transfert de la notion dans le champ des politiques publiques soulève trois observations principales (Tableau 6). Tout d'abord, ce transfert est de nature transversal, il impacte en effet différents types de politiques publiques, essentiellement l'économie politique, les politiques de l'urbanisme et les politiques du logement et de l'habitat. L'efficacité des réponses apportées dans chacun de ces domaines est conditionnée à la cohérence de leurs interdépendances, ce qui inscrit inévitablement les enjeux soulevés dans un champ de complexité élevé. Ensuite, la nature des questions posées dans le champ des politiques publiques observe une dimension à la fois prospective et opérationnelle, ce qui remet en cause tout ou partie de leurs fondements structurels.

Auteurs	Définition de l'abordabilité	Idées maîtresses
Burke (1981)	*« Un ménage doit-il payer plus d'un juste pourcentage de ses ressources pour un logement décent? »* *« L'abordabilité est corrélée à la satisfaction plus large des besoins fondamentaux »*	Rapport coût du logement-Revenu / Revenu résiduel / Equilibre Dépenses liées au logement-Dépenses non liées au logement / Confort du logement / Satisfaction de besoins fondamentaux
Howenstine (1983)	*« Capacité du ménage à acquérir un logement décent en consacrant un montant raisonnable de son revenu au logement »*	Rapport coût du logement-Revenu / Revenu résiduel / Equilibre Dépenses liées au logement-Dépenses non liées au logement / Confort du logement
Mac Lennan & Williams (1990)	*« Garantir un standard de logement (ou différents standards) à un prix ou un loyer qui n'impose pas, aux yeux d'un tiers (généralement le gouvernement), une charge déraisonnable sur les revenus des ménages »*	Rapport coût du logement-Revenu / Revenu résiduel / Normativité du logement / Evaluation de l'abordabilité par les pouvoirs pubblics
Bramley (1990)	*« Les ménages devraient pouvoir occuper un logement qui répond à des normes sociales bien établies (relatives à celles du secteur social) et des normes en adéquation avec le type et la taille du ménage, ceci à un loyer net qui leur laisse un revenu suffisant pour vivre sans tomber en-dessous d'un certain seuil de pauvreté »*	Rapport coût du logement-Revenu / Revenu résiduel / Normativité du logement / Rélativité des normes avec celles du logement social / Seuil de pauvreté
Hancock (1993)	*« A quoi faut-il renoncer pour obtenir un logement et est-ce que ce à quoi l'on renonce est raisonnable ou excessif ? »*	Revenu résiduel / Coût d'opportunité du logement
Thalmann (2003)	*« Le logement n'est pas abordable pour un ménage s'il éclipse excessivement d'autres dépenses. Il est évident que les dépenses liées au logement évincent toujours les dépenses non liées au logement. Le terme excessivement est essentiel »*	Revenu résiduel / Equilibre Dépenses liées au logement-Dépenses non liées au logement / Coût d'opportunité du logement
Chrisholm (2003)	*« L'abordabilité du logement est communément définie, notamment à des fins de politique publique, comme une relation entre les coûts du logement et le revenu. Si les coûts du logement sont perçus comme étant trop élevés par rapport au revenu du ménage, il existe alors un problème d'abordabilité du logement »*	Rapport coût du logement-Revenu / Revenu résiduel / Question de politique publique
Chen (2010)	*« L'abordabilité concerne un équilibre des dépenses entre celles liées au logement et celles non liées au logement. Le fardeau élevé des dépenses de logement peut être un sujet de préoccupation politique même si les revenus résiduels restent au-dessus du seuil de pauvreté »*	Equilibre Dépenses liées au logement-Dépenses non liées au logement / Seuil de pauvreté / Question de politique publique

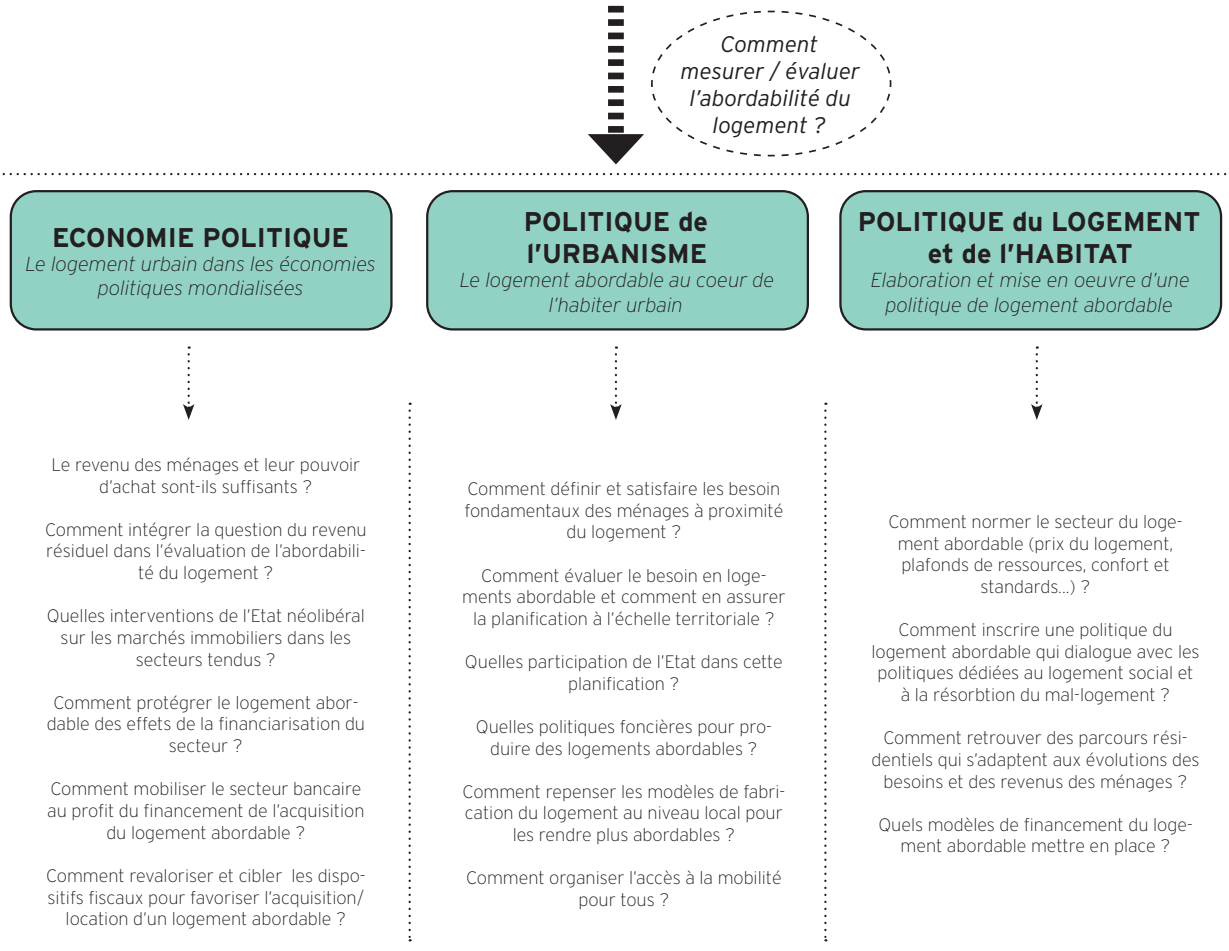


Tableau 6 - Définition de l'abordabilité dans le débat scientifique et questions de politiques publiques sous-tendues
(Conception et réalisation : Stéphanie Jannin)

Il apparait significatif que les questions soulevées ne puissent trouver réponses à travers des séries de mesures, d'autant plus si elles sont isolées les unes des autres, mais par une réflexion de fond sur les modèles de politiques publiques actuels à l'œuvre. Enfin une question apparait comme le préalable à toute autre : comment mesurer et évaluer l'abordabilité ? Aujourd'hui encore, malgré de nombreux débats et positionnements scientifiques, le concept d'abordabilité exige encore et toujours un réexamen à la fois de sa définition conventionnelle mais aussi de ses méthodes traditionnelles de mesure, point que nous nous attachons à explorer dans la partie qui suit.

b – Mesurer l'abordabilité, un débat inachevé

Dès les années 80, alors que le concept d'abordabilité du logement émerge dans la recherche scientifique en économie, la question de sa mesure apparait déterminante pour éprouver le concept, préciser le public cible et évaluer son besoin[109] (Nativel, 2009). La communauté scientifique dégage trois grandes approches pour mesurer l'abordabilité du logement : l'approche normative, l'approche comportementale et l'approche subjective.

L'approche normative traditionnelle

De nombreux travaux sur l'approche normative ont été développés qui permettent de dégager deux catégories d'approches normatives : l'approche dite au ratio et l'approche selon le revenu résiduel, que nous définirons comme les approches normatives traditionnelles.

L'approche traditionnelle au ratio consiste à définir la mesure de l'abordabilité du logement selon un rapport entre son coût d'acquisition ou de location et le revenu du ménage, autrement appelé taux d'effort. Elle revient à établir un seuil au-delà duquel le coût du logement par rapport au revenu global du ménage est dépassé, rendant le logement inabordable. Selon les Nations Unies, « s'il existe un seul indicateur qui transmet le plus d'informations sur la performance globale des marchés immobiliers, c'est bien le ratio prix/revenu de l'immobilier » (Cox, 2017). Aujourd'hui la règle empirique, préconisant une part de revenu attribuée au logement ne dépassant pas 30%, est utilisée dans la plupart des documents de politique internationale du logement pour déterminer le coût de l'abordabilité. Elle est aussi utilisée par la plupart des établissements bancaires pour évaluer le niveau d'emprunt bancaire alloué au ménage. Dans un rapport publié en 1981, commandé par le Département du Logement et du Développement Urbain américain et la Société canadienne d'hypothèques et de logement,

[109] *Mémorandum to the Prime Minister on Unaffordable housing*, Z2K (2005).

portant sur une analyse comparative des besoins en logement et des problèmes d'abordabilité aux Etats-Unis, Paul Burke et ses collègues rappellent que ce taux n'a pas toujours été aussi élevé. Dans la période d'après-guerre, les prêteurs, les courtiers immobiliers, les propriétaires et les ménages individuels aux États-Unis se référaient à un taux de 25 % pour établir le « juste fardeau » que les frais de logements devaient imposer au budget des ménages. Au Canada, la ligne directrice fédérale prévoyait une échelle mobile de 16,7 % à 25 % du revenu brut qui servira de référence jusqu'en 1947. Le taux passera à 27% en 1957 et à 30% en 1972 » (Burke et al., 1981). En suisse, il est évalué à 25% (Thalmann, 2003) tandis que selon la définition d'Eurostat, un ménage est considéré comme « surchargé » lorsque les coûts du logement (« nets » des allocations de logement) représentent plus de 40 % de son revenu disponible (« nets » des allocations de logement). Les coûts de logement comprennent les intérêts hypothécaires et les prêts bancaires pour le logement pour les propriétaires et le paiement du loyer pour les locataires. Les Services publics (eau, électricité, gaz et chauffage) ainsi que les éventuels frais liés à l'entretien régulier et à l'assurance structure sont également inclus (Pittini, 2012).

L'approche selon le taux d'effort montre des faiblesses dans le domaine du logement. Le ratio coût du logement/revenu, déterminant un pourcentage du revenu à allouer au logement pour que son poids financier reste soutenable pour le ménage, est fluctuant d'une région à l'autre, à la fois dans les taux retenus et dans les paramètres pris en compte pour les évaluer. Il ne peut donc pas être généralisable. Il est aussi et surtout généralement propagé sans référence à des paramètres d'ordre qualitatifs, tels que la composition du ménage, son niveau de revenu, la taille ou la qualité du logement, les éventuelles conditions de surpeuplement ou encore la localisation, ce qui rend l'approche défectueuse (Ezennia & Hoskara, 2019) pour embrasser les réalités de l'abordabilité du logement et son transfert dans les politiques publiques.

Afin de remédier à ces limites, une approche au ratio basée sur la qualité est proposée (Lerman & Reeder, 1987). De la même manière que dans l'approche au ratio traditionnelle, le seuil d'abordabilité est défini par un ratio entre le coût du logement et le revenu global du ménage, mais ici le logement considéré est adéquat au besoin du foyer, à la fois dans ses qualités et sa localisation. Cette méthode permet d'identifier les ménages qui occupent un logement abordable selon l'approche traditionnelle au ratio, mais qui pour un logement adéquat devrait dépasser le seuil d'abordabilité. Elle introduit également la question essentielle de la localisation du logement dont dépendent son adéquation et la mesure de son abordabilité.

L'approche selon le revenu résiduel est suggérée par une école de pensée (Burke et al., 1981 ; Bramley, 1989 ; Hancock, 1993 ; Stone, 2006), qui considère l'approche au ratio théoriquement

imparfaite et sans justification à la référence normative (Begum & Rahaman, 2023). L'approche selon le revenu résiduel consiste à mesurer l'abordabilité du logement selon le revenu résiduel du ménage une fois le coût du logement, en accession ou en location, honoré, ceci en incluant les indications concernant la qualité du logement sous-tendue par l'approche au ratio basé sur la qualité. Burke est le premier à identifier, avec Bramley, l'approche selon le revenu résiduel est directement associée au concept de pauvreté, puisque le revenu résiduel doit permettre de ne pas tomber en-dessous du seuil de pauvreté. Hancock élargit en considérant que le revenu résiduel doit permettre de subvenir aux besoins en biens et services socialement acceptables. Par cette approche, d'une part elle subjective la mesure de l'abordabilité du logement par l'abandon de la référence au seuil de pauvreté, mais d'autre part elle acte que le public confronté au problème de l'abordabilité du logement est plus large que celui confronté au problème de la pauvreté. Chen confortera cette approche en indiquant que « l'abordabilité traite d'un équilibre des dépenses entre les dépenses liées au logement et les dépenses non liées au logement. Le fardeau élevé des dépenses de logement peut être un sujet de préoccupation politique même si les revenus résiduels restent au-dessus du seuil de pauvreté » (Chen et al., 2010).

Les approches comportementales et subjectives

Si l'approche normative est la plus répandue, les approches comportementales et subjectives, plus marginales, sont par ailleurs instructives pour éclairer la charge conceptuelle de l'abordabilité.

Bramley et Hancock vont ouvrir la voie d'une approche comportementale pour évaluer l'abordabilité du logement en examinant ce que « les ménages ayant des revenus et des caractéristiques données, confrontés à des prix donnés, choisissent de dépenser » (Bramley, 1994). Les facteurs subjectifs et personnels, voir intimes, qui accompagnent la prise de décision par le ménage quant à l'acquisition ou la location du logement sont importants et contreviennent à une rationalisation de la mesure de son abordabilité. Burke avait plus tôt identifié que l'approche traditionnelle au ratio était par exemple de nature à « surestimer l'ampleur des besoins en matière de logement, car ils incluent les ménages qui décident volontairement de payer un pourcentage élevé de leurs revenus afin d'obtenir des services de logement supérieurs aux normes minimales ». Hancock quant à elle estime que « afin de déterminer si les individus (…) souffrent de problèmes d'accessibilité financière, des informations complémentaires sont nécessaires sur leurs préférences et les opportunités qui s'offrent à eux ». Elle complète l'analyse de Burke portant sur la surconsommation du bien logement par celle de la sous-consommation, c'est-à-dire un ménage qui, par choix ou par raison, porterait son choix

d'acquisition ou de location sur un bien à un coût inférieur à celui communément accepté par l'approche au ratio. Bien que différents efforts de recherche aient été déployés pour évaluer l'abordabilité du logement à travers une approche comportementale, les études menées ont montré peu de résultats concluants (Wong et al., 2010) pour consolider la méthodologie de mesure de l'abordabilité notamment à des fins d'appropriation par les pouvoirs publics ou par les opérateurs immobiliers.

La méthode subjective consiste quant à elle à interroger les ménages sur leur propre évaluation de l'abordabilité de leur logement. Expérimentée par Kearns (Kearns et al., 1993) dans le contexte d'autonomisation des associations de logements britanniques dans la production et de gestion du logement abordable à la fin des années 80, la méthode subjective, basée sur l'hypothèse de l'homo economicus[110], (Ezennia & Hoskara, 2019) s'appuie sur le principe que le ménage est le meilleur juge de sa situation. Elle a consisté pour Kearns à déterminer le seuil d'abordabilité du logement à Glasgow en enquêtant un panel de ménages. Chacun devait répondre à la question de l'abordabilité de son logement selon une évaluation subjective basée sur l'échelle de Likert[111] allant d'une « accessibilité financière très difficile » à une « accessibilité financière très facile », les critères quantitatifs et financiers étant vérifiés par ailleurs. Cette approche met l'accent sur les perspectives individuelles, la satisfaction résidentielle et d'autres facteurs non financiers qui contribuent à la manière dont les ménages perçoivent la charge financière associée à leur logement.

Le débat sur la mesure de l'abordabilité du logement est riche et se développe encore aujourd'hui. La faiblesse des approches comportementales et subjectives pour conduire à une méthodologie efficiente et appropriable par les pouvoirs publics ou les acteurs immobiliers révèle que la subjectivité des choix personnels des ménages en matière de logements est inhérente au concept de son abordabilité. Les ménages procèdent aux choix qui leur semble convenir à leurs besoins et leurs aspirations, en fonction de leurs possibilités et de leurs contraintes. Stone précise à ce sujet que « l'abordabilité du logement n'a en soi aucune signification généralisable ; il n'est ni rationnellement possible ni socialement souhaitable d'établir un standard normatif d'accessibilité financière autre que le choix individuel » (Stone et al., 2011) et poursuit en citant le mémorandum sur le logement abordable soumis à une

[110] L'homo economicus est un concept basé sur une vision théorique du comportement humain en matière économique. L'idée est que les individus agissent de manière rationnelle et cherchent à maximiser leur utilité ou leur bien-être personnel dans leurs prises de décision économiques.
[111] L'échelle de Likert est développée dans les années 1930 par le psychologue américain Rensis Likert. Elle est un outil de mesure utilisé dans les enquêtes en sciences sociales pour évaluer les attitudes, les opinions ou les perceptions des individus.

commission spéciale du Parlement britannique en 2002 qui exprimera que « le concept d'abordabilité, quel que soit le produit, est essentiellement subjectif ».

Les limites des méthodes de mesure de l'abordabilité

Les deux grandes catégories d'approches normatives, l'approche traditionnelle au ratio et l'approche selon le revenu résiduel, sont également sujettes à débat. La supériorité méthodologique de l'une ou l'autre n'est pas arrêtée et chacune montre des lacunes. Toutes deux ne prennent par exemple pas en compte l'évolution, positive ou négative, des capacités financières de ménages tout au long de leur parcours résidentiel, l'appréciation subjective qu'ils ont de l'abordabilité, l'immobilité contrainte de certains individus dans le foyer comme les jeunes actifs ou les personnes âgées ou encore la dégradation ou au contraire l'augmentation de la valeur patrimoniale du logement. Elles ne permettent également pas d'intégrer les disparités dans l'impact réel de l'abordabilité du logement sur différents groupes socio-économiques. En effet, pour un ménage des classes supérieures, le ratio prix/revenu ou le revenu résiduel après paiement du logement peut paraître très confortable, tandis que pour un foyer plus modeste, soumis au même ratio, il demeure précaire. Des réflexions sont menées à ce titre pour indiquer un point de référence de l'abordabilité distinct pour chaque groupe socio-économique plutôt qu'un point ratio fixe (Henman & Jones, 2012). La démarche demeure complexe car nécessairement alourdie par des données impliquant à la fois le marché du logement et celui du travail. Les comparaisons menées à l'aide d'approches normatives nécessiteraient la prise en compte de multiples variables. L'entreprise est délicate, c'est pourquoi de nombreuses études omettent ou simplifient considérablement l'introduction de ces données contextuelles (Le Rouzic, 2019).

Parce qu'il semble vain de parvenir à une mesure normative simple de l'abordabilité du logement, une troisième voie est explorée, celle de la méthode composite, qui consiste à combiner plusieurs approches, afin de tenir compte de toutes les préoccupations associées au concept d'abordabilité. Par exemple, Thalmann combine ainsi plusieurs indicateurs d'accessibilité financière : le ratio prix/revenu, une mesure de la consommation du logement et une mesure basée sur la qualité pour déterminer la surconsommation et les trop-payés des services liés au logement (Thalmann, 1999). Ndubueze conjugue le ratio prix/revenu et le revenu résiduel avec une mesure de la qualité (Ndubueze, 2007). Tang affine en combinant le revenu résiduel, le ratio prix/revenu et une mesure du seuil de pauvreté (Tang, 2012). Récemment, Sari et Khurami (Özdemir Sarı & Aksoy Khurami, 2023) examinent le cas du logement abordable turc en proposant une approche composite croisant le ratio prix/revenu, le

revenu résiduel et une approche subjective. Là aussi des faiblesses rendent les méthodes composites incomplètes et doivent être prises en compte lors de son application. Par exemple le revenu des ménages est considéré comme la seule source financière du logement alors que d'autres facteurs de distorsions existent comme les aides au logement, l'épargne familiale et d'autres capitaux (Ezennia & Hoskara, 2019). Enfin l'ensemble de ces méthodes peine à prendre en compte l'impact considérable de la localisation du logement qui influe en particulier sur les déplacements pendulaires domicile/travail ainsi que les effets de la volatilité des coûts du logement.

Depuis le milieu des années 2010, des méthodes émergentes, alternatives aux approches normatives, subjectives et comportementales sont explorées. La méthode de « la prise de décision multicritère » prend en compte et agrège des facteurs qualitatifs et quantitatifs, potentiellement contradictoires. Elle travaille notamment à intégrer des critères tenant compte de l'emplacement du logement et de sa qualité, ceci en vue de faciliter des processus décisionnels (Mardani et al., 2015), par exemple pour identifier les emplacements adéquats pour le développement de programmes immobiliers à prix abordables, analyser un environnement bâti durable, sécuritaire ou encore pour évaluer le stress lié à la non abordabilité du logement. De nombreuses méthodes multicritères sont développées[112]. Une faiblesse notable est l'obtention de résultats souvent différents selon la méthode retenue pour analyser un même problème avec des critères et des valeurs identiques (Zavadskas et al., 2017). La capacité de la méthode à prendre en compte les critères multifactoriels d'abordabilité du logement est significative, mais sa complexité peut affaiblir son adoption par les analystes, les chercheurs (Daniel et al., 2018) ou encore les décideurs politiques.

A l'origine utilisée pour mesurer les inégalités de revenus au sein d'une population donnée, une autre méthode, celle du coefficient de Gini est appliquée à la question du logement afin de mesurer l'influence de cette inégalité pour accéder à un logement abordable. Plus le coefficient est élevé, plus les inégalités en matière d'accès à un logement abordable sont fortes. La méthode a été utilisée pour évaluer les inégalités d'accessibilité à un logement abordable en Israël sur la période 1992-2011 (Ben-Shahar & Warszawski, 2016) puis approfondie sur la période 1998-2015 (Ben-Shahar et al., 2019). Partant du principe que les approches normatives traditionnelles sont biaisées car « elles ne tiennent pas compte de la variabilité des préférences et de la consommation de logements parmi les ménages », les auteurs utilisent la méthode du

[112] Par exemple, ELECTRE (Elicitation Et Choix Traduisant la REalité), TOPSIS (Technique for Order of Preference by Similarity to Ideal Solution), COPRAS (COmplex PRoportional ASsessment), ANP (Analytic Network Process).

coefficient de Gini dans l'objectif d'obtenir une nouvelle approche normative plus complète ajustée en fonction de la consommation et de la qualité. Pour cela ils introduisent des critères variés, comme le sexe du chef de ménage, la situation familiale, la situation professionnelle, le nombre de soutien de revenus dans le ménage ou encore la localisation géographique du logement. Les résultats suggèrent une forte baisse de l'abordabilité du logement en Israël avec un poids du fardeau plus prononcé parmi les minorités et les groupes défavorisés. La récente hausse du prix de l'immobilier et des revenus dans le pays s'accompagnent d'une augmentation de la non abordabilité parmi ceux qui sont déjà en difficulté de logements en particulier dans les régions éloignées et périphériques. Dans le même temps, l'accès à un logement abordable s'améliore sensiblement pour les mêmes groupes dans les secteurs plus attractifs comme certains quartiers de Tel-Aviv, démontrant ainsi à la fois les disparités socio-spatiales inhérentes à la question du logement abordable et la vulnérabilité des publics plus défavorisés pour lesquels l'on observe une détérioration de l'abordabilité, malgré des augmentations de revenus. La méthode du coefficient de Gini est efficace pour développer une analyse segmentée des inégalités d'accès au logement selon des critères préétablis et notamment dégager des critères plus discriminants que d'autres, ceci en intégrant la prise en compte de critère géographiques. Toutefois, dans la mesure où la méthode isole l'inégalité d'accès dans la distribution d'une variable économique particulière à un degré relatif plutôt qu'absolu, ceci implique qu'un même pays peut connaître simultanément, par exemple, une augmentation des inégalités de revenus et une réduction des inégalités de pauvreté. Il est également tout à fait possible que des pays ou des régions aux niveaux de revenus disparates aient des coefficients de Gini similaires, voire dans certains cas identiques. De la même manière, un pays ou une région avec des revenus majoritairement faibles et des logements de mauvaises qualité pourra avoir le même coefficient de Gini qu'un pays ou une région avec des niveaux de revenus plus élevés et une qualité de logement supérieure (Ezennia & Hoskara, 2019), rendant les comparaisons internationales et nationales épineuses. Par ailleurs en se basant sur le revenu du ménage, la méthode ne permet pas de dépasser certaines faiblesses des approches normatives traditionnelles et néglige comme elles d'autres dimensions d'inégalités sociales comme le patrimoine accumulé, hérité (Le Rouzic, 2019) ou tout autre capitaux.

En conclusion, la richesse de la littérature scientifique depuis les années 80 illustre l'intérêt mais aussi la difficulté à partager une définition unique du concept d'abordabilité du logement qui apparait relative, contextuelle et délicate à cerner dans la pratique (Le Rouzic, 2019). Les méthodologies de mesures de l'abordabilité sont foisonnantes et continuent de faire débat, essentiellement dans la sphère scientifique en économie. La communauté scientifique des pays émergents, asiatique (Kim-Keung Ho, 2015 ; Wong et al., 2010), africaine (Rukaiyat et al.,

2015) ou encore indienne (Begum & Rahaman, 2023), confrontée à l'explosion urbaine de ses villes, se saisit à partir des années 2010 des apports anglo-saxons tandis que la communauté scientifique européenne semble rester en retrait sur l'appropriation du concept.

Il n'existe pas aujourd'hui de consensus sur l'approche la plus appropriée pour évaluer l'abordabilité du logement, la meilleure méthode devant sans doute être encore cherchée dans l'analyse des forces et faiblesses des méthodes déjà explorées (Ezennia & Hoskara, 2019). De plus la capacité des méthodes d'évaluation de l'abordabilité à améliorer une politique publique reste une question ouverte et peu documentée. La nature et la richesse des débats scientifiques au sujet de l'abordabilité, que Ezennia et Hoskara apparentent à un « chaos méthodologique » de nature à contrarier le concept, expriment toute la difficulté d'un encadrement normatif dans les politiques publiques qui constitue un frein majeur à la conception et à la mise en œuvre de politiques publiques idoines. Il s'ajoute aux complexités inhérentes du transfert de la notion dans les politiques publique qui nécessite une réflexion à la fois transversale et structurelle. Il pose enfin la question de l'évaluation d'une politique publique dont la mesure des objectifs initiaux est instable. Les décideurs politiques s'engageant dans une politique pour le logement abordable sont en théorie confrontés à la nécessité de préciser quelle méthode d'évaluation de l'abordabilité ils adoptent, pourquoi ils l'adoptent et si la méthode est appropriée aux objectifs poursuivis. En pratique ces questions semblent contournées, à l'instar des Housing Associations qui, comme nous l'avons vu précédemment, déterminent elles-mêmes le montant des loyers dits abordables sans que le gouvernement n'en définisse le cadre normatif.

B – Une intégration timide dans l'architecture institutionnelle

a – La crise du droit communautaire : un obstacle pour le logement abordable

Par la diversité de l'histoire de ses États membres et la disparité des approches du logement social, tant du point de vue du modèle philosophique, que des modes de financements ou de la structuration des jeux d'acteurs publics et privés en présence, la construction d'un positionnement européen commun quant au modèle de logement abordable apparaît complexe, et est un chantier largement inachevé. L'Europe au défi du logement abordable est une Europe qui doit composer avec ces modèles divers et leur évolution dans un contexte de rigueur budgétaire et d'une tendance généralisée à la résidualisation du logement social. A ces complexités s'ajoute une obstruction de fond posée par le droit communautaire à la concurrence.

La conception universelle jugée contrevenante au droit à la libre concurrence

Comme nous l'avons vu précédemment, la conception universelle du modèle de logement social est favorable à une production de logements abordables prise en charge par les pouvoirs publics. Le tiers-marché hybride propre au logement abordable y est couvert en majeure partie par le marché social qui échappe aux logiques d'une économie de marché elles-mêmes défavorables au logement abordable. Or la conception universelle a été qualifiée de contrevenante aux règles de concurrence du marché intérieur dans divers contentieux opposant certains états membres d'une part, et la Commission européenne ou des fédérations de promoteurs et investisseurs immobiliers d'autre part. La conception universelle du logement est désormais compromise puisqu'elle est jugée comme « trop intervenante » sur les marchés de l'immobilier. Ceci illustre l'analyse de Jean-Claude Driant sur la conception résiduelle du logement social dont il souligne que c'est elle qui répond le mieux aux injonctions libérales de l'Union européenne (Driant, 2014a) et des pays anglo-saxons.

En effet, le logement social relève en droit communautaire de la notion de SIEG (Service d'Intérêt Économique Général), qui lui permet d'outrepasser les traités communautaires ordonnant le principe fondamental de libre concurrence. Le secteur du logement social relève du SIEG puisqu'il s'agit d'une « activité visant un objectif d'intérêt général, en l'occurrence la mise en œuvre du logement pour tous, face à la défaillance des seules forces du marché à satisfaire cette préférence collective et ce droit fondamental reconnu au niveau international » (Ghékhière, 2011). La majorité des opérateurs de logements sociaux de l'Union européenne sont agréés par les pouvoirs publics nationaux et régionaux. Pour cela ils bénéficient d'agréments, droits spéciaux ou autres régimes d'autorisation, obtenus au titre du SIEG. Ces organismes reçoivent à ce titre des subventions pour construire des logements sociaux à des prix abordables. Ces subventions, à priori interdites par les traités, sont désormais reconnues comme susceptibles d'induire un avantage économique contraire au principe de libre concurrence.

Encart 14 - Principe communautaire régissant l'attribution des aides d'État à des opérateurs de SIEG

« Dès lors qu'un État membre qualifie un service de Service d'Intérêt Economique Général (SIEG), alors l'attribution d'aides d'État aux opérateurs doit être notifiée au préalable par la Commission européenne. Néanmoins, dans certains cas, les aides d'État ne sont pas soumises à l'obligation de notification préalable. Il s'agit notamment des compensations inférieures à 15 millions d'euros par an dès lors qu'elles sont mises en œuvre sur la base d'un mandat inférieur à 10 ans. Sont notamment ciblées les compensations octroyées aux hôpitaux ainsi

qu'aux services « répondant à des besoins sociaux essentiels » tels que les soins de santé, la garde d'enfants, l'accès au marché du travail, le logement social et les soins et l'inclusion sociale de groupes vulnérables. Dans le cas du logement social, la notification de la Commission européenne n'est donc pas obligatoire. Autrement dit, l'État membre peut décider par lui-même d'attribuer, ou non, des aides publiques. La Commission européenne n'intervient que dans le cas où des plaintes sont déposées auprès d'elle. Dans ce cas, celle-ci est amenée à apprécier l'erreur manifeste de la qualification de SIEG, et éventuellement demander à l'État membre concerné d'aligner son système de logement social sur les règles de l'Union européenne relatives à la concurrence et aux aides d'État ». (Houard, 2013)

Si logement abordable est de fait un logement qui ne peut être produit par la libre concurrence du marché, et si les subventions publiques qui pourraient nourrir le développement de ce secteur sont interdites car reconnues comme portant atteintes à la libre concurrence, nous pouvons déduire il n'existe pas à ce jour de cadre juridiquement stable permettant de produire massivement un logement abordable.

Conséquences sur les politiques nationales dédiées au logement abordable, entre freins et paradoxes

En statuant sur le caractère effectif d'atteinte à la libre concurrence de décisions prises par les États quant au financement et aux modalités d'attribution du logement social, les décisions de la CJUE soulèvent plusieurs paradoxes et questionnements qui, s'ils sont fondamentaux pour l'avenir du logement social dans l'Union européenne, le sont par conséquent pour le logement abordable au sens élargi.

Puisque la légalité de la conception universelle du logement social est remise en cause, les pays concernés ont dû réagir. Les Pays-Bas ont établis des plafonds de ressources pour l'attribution du logement social en 2011 (Houard, 2013) tandis que la Suède a du réformer en profondeur l'organisation du secteur du logement social en procédant à la libéralisation du logement public communal (Ghékhière, 2011). Les décisions actent sans équivoque l'avènement du modèle résiduel avec un ciblage des aides vers les publics les plus défavorisés. Ce point entre en contradiction manifeste avec le point C de la Résolution pour l'accès à un logement décent et abordable pour tous de 2021 porté par la Commission européenne, qui indique que « l'Union et ses États membres ont l'obligation de garantir à tous l'accès à un logement décent et abordable, conformément aux droits fondamentaux définis dans les articles 16, 30 et 31 de la Charte sociale européenne et du socle européen des droits sociaux ».

Par ailleurs, dès lors que la qualification de SIEG par un État membre conditionne un principe dérogatoire aux dispositions générales du traité permettant de financer le logement pour tous, la Commission européenne dispose d'un pouvoir de contrôle et d'appréciation de l'erreur manifeste ou de l'abus éventuel dans la qualification du SIEG. Jusqu'à ce que la question soit posée par des recours auprès de la CJUE sur le secteur du logement social, la Commission européenne n'avait exercé ce pouvoir que pour contester le bien-fondé de la qualification en SIEG de secteurs économiques entiers[113]. La décision rendue valide « la compétence de la Commission, en qualité d'autorité européenne de concurrence, à contester au titre du contrôle communautaire des aides de l'État, le bien-fondé du caractère d'intérêt général de missions particulières imparties au logement social par un législateur national » (Ghékhière, 2008). Alors que la question du logement abordable touche un public plus large que celui du logement social, ces décisions devraient naturellement faire jurisprudence sur celles qui porteraient demain sur le secteur du logement abordable en tant que tiers marché. Elles interrogent la souveraineté des États sur la conduite de leurs politiques nationales du logement social, et par extension celles qui porteraient demain sur le logement abordable. Elles appellent un positionnement européen quant à la question du logement abordable qui s'inscrit désormais nécessairement dans la résidualisation du logement social. Dans ce contexte, le tiers marché hybride du logement abordable repose quasi exclusivement sur le segment de marché du logement libre, dont nous avons vu qu'il ne parvenait justement pas à le produire naturellement.

Une autre question de fond se pose : « celle du caractère exclusif et statique de la conception du logement social développé par la pratique décisionnelle de la commission en tant que « réel service public à caractère social » fondé à priori sur un groupe de bénéficiaires et non pas sur l'exigence universelle de satisfaction des besoins en logement tels qu'ils s'expriment sur le marché » (Ghékhière, 2008). Au-delà du ciblage désormais très social imposé au secteur locatif social, une autre exigence est émise : celle d'adapter l'offre actuelle de logement social au nouveau périmètre du SIEG de logement social, c'est-à-dire assurer le calage de l'offre du parc social avec celle de la demande d'un public resserré avec des plafonds de revenus bas (Ghékhière, 2011). Autrement dit, l'offre de logement social actuelle serait donc paradoxalement reconnue comme surabondante et il conviendrait donc d'adapter le parc social en réinsérant dans le marché concurrentiel une partie des logements sociaux surabondants par la vente à ses occupants. Dans ce contexte non seulement les ménages des classes modestes et moyennes ont tendance à être de plus en plus exclus du parc social résidualisé, mais une partie qui y est logée devra sans doute se diriger vers l'acquisition. Les autres doivent s'en remettre

[113] Comme la sidérurgie en Pologne ou le tourisme en Grèce (Ghékhière, 2011).

au marché libre dont le rôle de régulateur et de modérateur des prix du logement est justement mis en cause par la problématique du logement abordable qui les désigne comme public cible.

Enfin la montée en puissance de l'idée de l'accès à un logement abordable comme un droit fondamental individuel doté d'une formalisation légale qui interdit toute forme de discrimination dans l'accès au logement, apparait contradictoire avec une politique renforcée d'attribution et de peuplement qui formalise des critères objectifs d'accès et de priorité. Le risque est celui d'un glissement des règles d'attribution sous la forme de critères généraux objectifs (plafonds de revenus, statut d'occupation, caractéristiques du ménage…) vers des critères exprimant un degré de priorité des demandes individuelles, plus subjectif, dont on peut supposer qu'il contribuerait à l'opacité des listes d'attente.

Pour s'emparer de la question du logement abordable, l'Europe se trouve ainsi confrontée à la recherche d'un juste, et peut-être impossible, équilibre entre l'individualisation du droit au logement et l'affirmation de préférences collectives traitant de la cohésion sociale ou de la lutte contre la ségrégation sociale, avec le danger qu'elles restent élevées au rang de principes sans véritables déclinaisons opérationnelles.

b – En France, une approche tournée vers la question du logement social

Si le logement abordable est un objet de nature sociale et économique, il est aussi un objet de nature politique à la fois au sens d'une construction pour les politiques publiques et leurs jeux d'acteurs engagés mais aussi au sens politicien. Le débat partisan sur la question du logement abordable n'a à ce jour pas été engagé en France. Avec un modèle estimé généraliste[114], bien que tendant à la résidualisation, la France a dès son origine inscrit la question du logement social dans le sillage des thèses socialistes, adopté d'abord une approche keynésienne pendant les trente glorieuses, puis embrassé dans les années 70 le modèle néolibéral comme nous l'avons vu précédemment. Depuis l'après-guerre, les crises du logement se succèdent (Driant & Madec, 2018 ; B. Lefebvre et al., 1993), et alors que le logement est le premier poste de dépense des français, la question est le plus souvent absente des débats lors des grands rendez-vous électoraux. Interrogeant les politiques publiques alors même qu'il est fondé sur des mécanismes marchands relevant d'initiatives privées, le sujet du logement est identifié comme complexe et technique, nécessitant un haut niveau d'expertise car il questionne de façon transversale des enjeux de nature sociale, économique et urbaine. Il reste la chasse gardée de certains élus nationaux ou locaux experts de la question qui en débattent dans les milieux

[114] *Éclairages, logement social et territoires*, Banque des territoires (2020).

spécialisés[115]. Toutefois depuis 2023 et la difficulté d'accès au crédit immobilier, le problème du logement en général et de son abordabilité en particulier semblent apparaître plus distinctement dans le débat public ce dont les presses nationales et locales se font le relais[116].

Dans la construction des politiques publiques, la thématique du logement abordable est largement supplantée par celle du logement social. Depuis les années 2000, les grandes orientations nationales portant sur les politiques de l'habitat et traduites dans la loi n'évoquent que marginalement la question du logement abordable pour traiter bien plus largement celle du logement social (Figure 9). Jusqu'à la fin des années 2010, les orientations de politiques nationales portant sur le logement sont abordées sous l'angle de la modernisation du secteur du logement social et de la satisfaction d'un besoin quantitatif de production de logements locatifs sociaux, orientation sur laquelle les pouvoirs en place, de gauche comme de droite, s'accordent. Sous la présidence de Nicolas Sarkozy, la loi de programmation du 18 janvier 2005 annonce la production de 500 000 nouveaux logements sociaux sur 5 ans. Sous la présidence de François Hollande, la loi Duflot en 2013 instaure le renforcement des obligations communales de production de logements sociaux initiées dans la loi SRU de 2000. L'objectif passe à 150 000 nouvelles unités par an sur 5 ans. Dans les deux cas les objectifs quantitatifs ne sont pas atteints et, à partir du milieu des années 2010, les questionnements sur l'efficacité de l'approche quantitative s'affirment (Cornuel, 2013 ; Coloos, 2014 ; Driant, 2015b ; Salez, 2017). Le Président Emmanuel Macron prévoit lui aussi dans son programme de 2017 un choc de l'offre dans les secteurs tendus. L'annonce ne précise pas les chiffres globaux mais opère un affinement du public prioritairement bénéficiaire, en l'occurrence les jeunes et les actifs en mobilité pour lesquels il prévoit la construction de 100 000 logements pendant la durée du mandat. Du besoin global à l'abordabilité pour un public ciblé, l'inflexion est timide mais notable. Dans les faits cependant, la production de logements chutera sous ce premier mandat, avec un niveau de construction neuve proche des plus bas depuis vingt ans (Conrad, 2021).

[115] (Driant, 2015a, p8).
[116] Occurrence du terme « crise du logement » dans la presse française : 81 en 2021 / 122 en 2022 / 542 en 2023 / 338 pour la période du 01/01/2024 au 25/06/2024. Source EuroPresse.

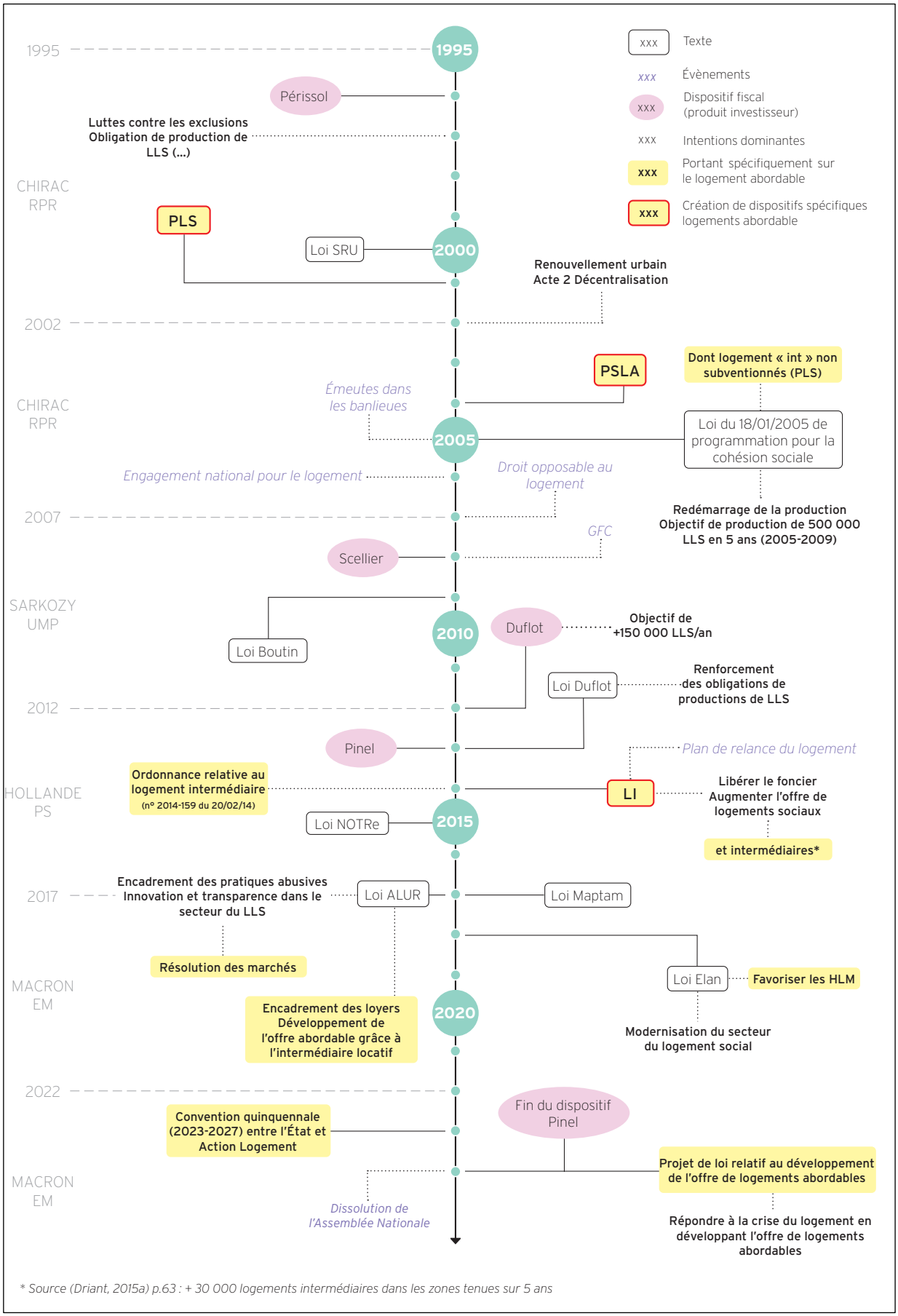


Figure 9 - Le logement abordable, une action publique marginalisée, supplantée par celle portant sur le logement social (Conception : Stéphanie Jannin, Réalisation : Shana Poyet)

Au cœur du faisceau de politiques publiques traitant du logement social, la question spécifique du logement abordable apparaît comme un parent pauvre, essentiellement circonscrit à deux approches : l'encouragement à la cession de logements sociaux à leurs occupants, dans l'esprit du « Right to Buy » et l'encouragement à l'investissement locatif avec loyers plafonnés, permise par des aides fiscales[117].

La première est particulièrement appuyée sous la présidence Sarkozy dont les orientations au sujet des politiques du logement consistent essentiellement à « faire de la France un pays de propriétaires »[118], avec un objectif d'atteindre 70% de propriétaires occupants, projet qui échouera[119]. En 2007, préalablement à la loi Boutin, l'Union Sociale pour l'habitat (USH) signe une convention prévoyant la cession de 40 000 logements sociaux par an. Cet accord national reste peu engageant pour les organismes bailleurs et malgré la signature d'une convention d'Utilité Social (CUS)[120] avec chaque bailleur en 2010 dans le cadre de la loi Boutin[121], les objectifs ne sont pas atteints. Dans la foulée des CUS de 2010, l'on comptabilisera en effet environ 6000 à 8000 logements cédés par an. Les bailleurs sociaux sont partagés sur cette question de fond. Certains y sont favorables du fait de l'apport en fonds propres engendrés qui permet d'investir par ailleurs sur l'accroissement d'une offre locative nouvelle. D'autres s'inquiètent à la fois du principe de destruction du parc social, en particulier dans les secteurs tendus, et des difficultés de gestion ultérieures dans de nouvelles copropriétés dont ils risquent de rester partie prenante du fait de locataires qui n'ont pas souhaité se porter acquéreurs. Enfin un troisième point de vue se situe à mi-chemin et rassemble la plupart des organismes bailleurs

[117] Notons que début mai 2024, le ministre du logement Guillaume Kasbarian a présenté un « Projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables », *Projet de loi pour développer l'offre de logements abordables. Dossier de presse* (2024). La discussion autour de ce projet de loi a été depuis interrompue par la dissolution de l'Assemblée nationale le 9 juin 2024. Nous ne nous étendrons donc pas sur son analyse mais soulignons toutefois que la principale innovation de ce projet consistait en la possibilité d'intégrer les logements intermédiaires au quota de production de la loi SRU. Cette proposition, si elle a le mérite de poser le problème d'une classe moyenne et modeste écartée du logement social et sans capacité d'acquérir sur le marché libre, peut inquiéter dans la compréhension de la question posée par la problématique du logement abordable. En effet, nous avons identifié que le logement abordable couvrait deux sous-catégories de logements : le logement social, qui est de fait un logement abordable, et le logement abordable en tant que catégorie distincte de celle du logement social. En proposant de résoudre les difficultés de production de la seconde en la classant dans la première, l'on s'expose à simplement transférer un problème d'une catégorie à l'autre sans véritablement le résoudre, tout en accroissant les difficultés de la première.

[118] *« Nicolas Sarkozy veut faire de la France un pays de propriétaires »,* Le Moniteur, Defawe (2006).

[119] « En 2007, Sarkozy promettait "70 % de ménages propriétaires" en France. (En 2011) le nombre de propriétaires continue de stagner et les ménages aux revenus modestes ont toujours autant de mal à accéder à la propriété ». « *Pourquoi la France de propriétaires de Nicolas Sarkozy n'a pas vu le jour », Le Monde, Bekmezian (2011).*

[120] Chaque CUS, approuvé par l'État, détermine les politiques patrimoniales, sociales et de service de chaque bailleur pour une durée de six ans.

[121] LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (1), 2009, p. 25.

qui développent une approche pragmatique avec un niveau de vente mesuré qui explique la faiblesse d'atteinte des objectifs initiaux (Driant, 2015a, p140-141).

La seconde approche consiste en des mécanismes d'incitations fiscales à l'investissement dans le secteur immobilier portés par des crédits d'impôts accordés aux ménages investisseurs à des fins de location avec loyers plafonnés. Couramment appelés les produits investisseurs, ils sont portés quelles que soient les appartenances politiques, en 1985 par Paul Quilès (PS), renforcés en 1986 par Pierre Méhaignerie (UDFC), réformés par Pierre-André Périssol (RPR) en 1996, simplifiés par François Scellier (UMP) en 2008, adopté ensuite par Cécile Duflot (ECO) en 2013 puis Sylvia Pinel (PRG) en 2014 (Driant, 2015a, p143). S'ils concourent à créer une offre locative à loyers plafonnés abordables, les produits investisseurs ainsi développés font l'objet de vifs débats sur les modifications du parc locatif occasionnées, leur rôle en tant qu'agent puissant de développement de la promotion privée, de déstabilisation des marchés immobiliers et plus généralement sur les contraintes et contreparties engendrées[122].

c – Un bloc communal en première ligne de la mise en œuvre opérationnelle

Du cadre national à la mise en œuvre locale

La notion de logement abordable reste mal définie et faiblement prise en charge dans la loi où elle est essentiellement évoquée à travers la question du logement social. Elle se situe au carrefour de politiques publiques de dimensions nationales et locales (les politiques du logement et de l'habitat, les politiques économiques qui traitent du pouvoir d'achat, du secteur de la construction et de la fiscalité, les politiques de l'urbanisme qui traitent de sa planification). Pour envisager la fabrication du logement abordable, les questions posées, et qui ne font pas toujours l'objet d'une expression et d'un traitement clarifiés, sont les suivantes : Comment définir le logement abordable, notamment dans son interdépendance avec le logement social ? Comment le financer ? Comment le mettre en œuvre ? (Figure 10).

La loi ne répond à ce jour pas à la première question. La deuxième s'inscrit dans un nuage complexe et éparse de modes de financements qui peuvent être schématisés en quatre grandes catégories : les prestations sociales liées à la personne (allocation et hébergement), les aides à la pierre (considérées comme des aides directes pour le financement des programmes

[122] Nous ne détaillons pas ici dans ce travail les causes et conséquences de ces aspects de façon générale. Ils sont analysés dans la partie 2 et de manière située en prenant appui sur le cas montpelliérain pour lequel nous analysons l'impact du développement des produits investisseurs sur le logement abordable.

immobiliers), les avantages fiscaux (prêts aidés, prêts à taux zéro, aides fiscales au logement social, régimes particuliers de TVA, avantages fiscaux pour l'investissement locatif… considérés comme des aides indirectes) et les aides apportées par les collectivités territoriales (via leurs établissements publics et par le truchement d'aides additionnelles aux aides nationales de droit commun). Ce faisceau de modalités de financement témoigne de la double appartenance de la notion de logement abordable, une question qui se pose à la fois du point de vue du ménage (comment lui permettre de financer son accès au logement abordable ?) et du logement lui-même (comment financer la production de ce logement spécifique ?), (Figure 10).

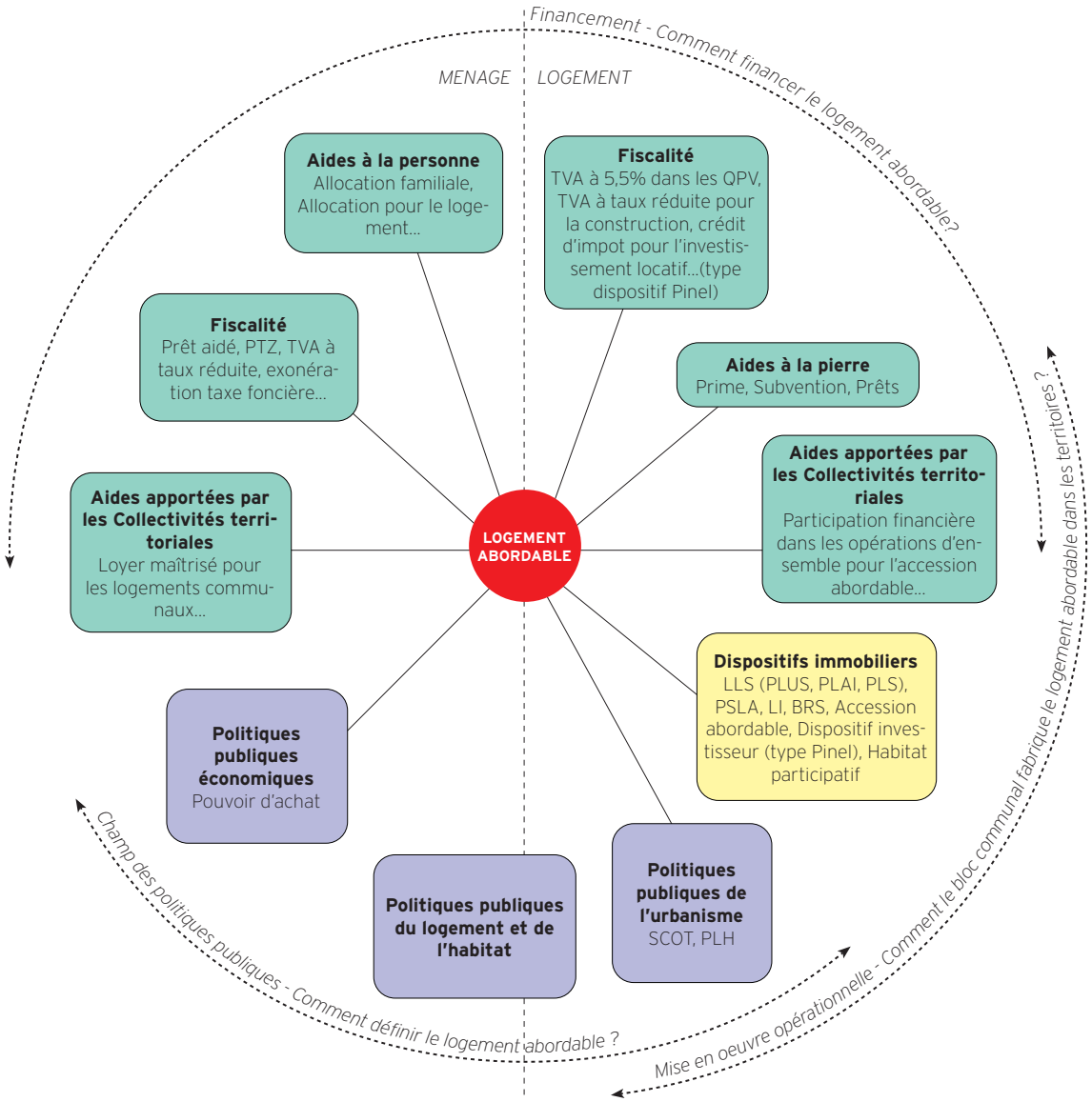


Figure 10 - Cadre synthétique de référence de la fabrication du logement abordable (Conception et réalisation : Stéphanie Jannin)

Enfin, alors que la sous-catégorie représentée par le logement social bénéficie d'obligations légales de production depuis la loi SRU et d'un cadre opérationnel éprouvé autour d'un jeu d'acteurs compétents représentés par les organismes HLM, celle du logement abordable non social est laissée à l'appréciation du bloc communal[123]. Il se trouve placé au cœur de sa mise en œuvre opérationnelle, question dont il se saisit progressivement depuis le début des années 2000. Pour cela il s'appuie en termes de planification sur les deux documents essentiels que sont le SCOT et le PLH. Le premier définit le cadre de spatialisation du logement en général, le second détermine les types de logements à produire, dont une part de logement social et le plus souvent dans les secteurs tendus une part de logements dits abordables.

Dispositifs immobiliers à disposition

Depuis le début des années 2000, le développement opérationnel du logement abordable s'appuie sur des dispositifs de financements pour des produits immobiliers spécifiques comptabilisés dans le secteur social ou non, en location ou en accession, à destination d'un public aux revenus modestes et moyens. Il s'agit essentiellement du PLS[124], du PSLA[125] et du LI[126] (Figure 9) qui offrent le cadre principal de mise en œuvre opérationnelle de logements dont l'objectif est de loger les ménages qui ne peuvent accéder au marché immobilier libre mais dont la solvabilité est supérieure à celle observée dans un parc social qui n'a pas échappé aux mécanismes d'appauvrissement engendrés par la tendance à la résidualisation. Les plafonds de ressources retenus sont sensiblement équivalent pour l'ensemble de ces dispositifs et de l'ordre de 30% au-dessus de ceux prévus dans le secteur locatif social[127]. Le PLS et le PSLA relèvent du secteur du logement social, le LI est un logement aidé qui repose sur l'existence d'une aide directe ou indirecte accordée par l'État, une collectivité locale ou l'un de ses groupements et, d'autre part, sur le respect d'un plafond de ressources des occupants et d'un plafond de prix à l'achat ou à la location[128]. D'autres dispositifs peuvent être cités comme l'accession abordable mise en œuvre par décision des collectivités locales dans les opérations d'ensemble dont elles ont la maîtrise, le BRS[129] qui fait l'objet d'un engouement récent ou encore l'habitat participatif qui reste marginal dans sa production.

[123] Le bloc communal définit l'ensemble formé par les communes et les intercommunalités.
[124] Prêt Locatif Social.
[125] Prêt Social Location Accession.
[126] Logement Intermédiaire.
[127] Voir Annexe 2 – Plafonds de ressources des dispositifs immobiliers.
[128] Le logement intermédiaire s'est vu doté d'une définition et d'un régime juridiques par l'ordonnance n° 2014-159 du 20 février 2014 et codifiée à l'article L. 302-16 du Code de la construction et de l'habitation (CCH).
[129] Bail Réel et Solidaire.

Nous explicitons ici le contenu des dispositifs principaux exploités sur la période 2000-2020 (PLS, PSLA et LI) puis nous verrons dans la deuxième partie de ce travail, les potentialités et faiblesses de chacun de ces dispositifs pour fabriquer un logement abordable dans les territoires, en prenant appui sur le cas montpelliérain.

Créé en 2001, le PLS est un logement locatif social, sans subvention mais bénéficiant pour l'opérateur social de TVA à taux réduit, de prêts avantageux et d'une exonération de la taxe foncière pendant 25 ans. Il vise à produire des logements à loyers intermédiaires destinés à des ménages à revenus moyens. Ajouté au PLUS et au PLAI, il permet aux opérateurs sociaux d'élargir le panel de leurs locataires. Leur production a été stimulée par le Plan de Cohésion Sociale de Jean-Louis Borloo en 2004 et confirmé par la loi du 18 janvier 2005 prévoyant un plan de relance de la construction de logements sociaux pour atteindre les 500 000 unités en cinq ans[130] sur la période 2005-2009 incluant une part de logements sociaux non subventionnés par l'État dit « logements intermédiaires ». Les plafonds de ressources des ménages éligibles au PLS sont ceux du PLUS majorés de 30%[131] rendant la cible sociale de ces logements plus proches des franges supérieures des classes moyennes que la clientèle habituelle du logement HLM (Driant, 2015a). Les loyers sont plafonnés et calculés sous le régime de la surface utile. Le PLS exprime donc l'accès à un logement abordable en location dans le parc social pour des ménages aux revenus supérieurs aux locataires des produits PLUS et PLAI.

Créé en 2004, le PSLA (Encart 15) est un dispositif d'accession sociale à la propriété qui repose sur le principe de la location-accession telle que définie dans la loi du 12 juillet 1984 [132] portant sur la définition de la location-accession à la propriété immobilière. Le PSLA propose la mise en œuvre d'un logement abordable par l'accès à la propriété pour des ménages aux revenus légèrement supérieures à ceux du PLS.

Encart 15 - Focus sur le dispositif PSLA

Le dispositif PSLA repose sur une convention passée entre un opérateur social et l'État ou la Collectivité délégataire des aides à la pierre. Par cette convention l'opérateur s'engage à construire, acheter ou réhabiliter des logements pour les vendre à des ménages sous conditions de ressources. En contrepartie l'opérateur peut solliciter un prêt social location-accession pouvant financer jusqu'à 100% de l'opération. Il bénéficie d'une TVA à taux réduite de 5,5% et les ménages d'une exonération de la taxe foncière pendant 15 ans, de frais de notaire réduits et des conditions de financement avantageuses (le PSLA est généralement cumulé avec un PTZ, pas d'intérêts

[130] Malgré ce plan ambitieux, venant compléter plusieurs réformes importantes au début des années 2000 (Loi SRU, remplacement du PLA par le PLUS, revalorisation des subventions de l'État en 2001), les objectifs quantitatifs, bien qu'une hausse de la production a été observée, n'ont jamais été atteints. (Driant, 2015a).
[131] Selon Arrêté du 29.7.87 : art. 1er. Ministère de la Transition Écologique (2014).
[132] Loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière.

intercalaires dus à mesure de l'avancement des travaux, remboursement du prêt encadré une fois la levée d'option pour limiter la charge financière au montant du dernier loyer acquitté…)[133]. Les ménages perdent en revanche le bénéfice de l'APL.

La mise en œuvre du dispositif se déroule en deux étapes. Une première étape au cours de laquelle le ménage est locataire du logement, celle-ci lui permet de tester sa solvabilité. Il paye une redevance qui comprend une fraction locative et une fraction acquisitive. A l'issue de cette première phase, dont les parties sont libres de définir la durée[134], le ménage peut, s'il le souhaite, lever son option d'achat[135] et devenir propriétaire du logement. La levée d'option entraîne le transfert de la propriété. S'il ne le souhaite plus, l'opérateur est engagé à reloger le ménage dans son parc locatif social (garantie de relogement).

Une fois la levée d'option activée, le logement reste comptabilisé dans le parc social de la commune pendant 5 ans[136]. En cas de revente à l'opérateur, celui-ci peut signer un nouveau contrat de location-accession ou relouer le logement après avoir signé une convention ouvrant droit à l'APL stipulant une mise en location sous plafond PLS, et sous réserve de l'accord de l'État. Il peut également revendre sans convention APL et dans ce cas doit restituer le différentiel de TVA ou alors revendre le logement aux conditions du marché. Dans ce dernier cas le logement n'est plus comptabilisé dans le parc social. Initialement prévu pour les logements neufs, le PSLA est depuis 2020 mobilisable dans l'ancien[137].

Les logements intermédiaires quant à eux sont des logements avec des loyers réglementés inférieurs aux prix du marché et sous réserve de plafonds de ressources. Ils ont été créés en 2013 avec l'ambition de permettre l'accès à un logement abordable dans les zones tendues aux classes moyennes n'ayant pas accès au parc social compte tenu de plafonds de ressources trop élevés pour le PLUS et PLAI[138]. Le gouvernement a mis en place différents programmes pour encourager le développement des logements intermédiaires, essentiellement le dispositif Pinel relevant du secteur libre (courant de septembre 2013 à décembre 2024) et le Prêt Locatif Intermédiaire (PLI) permettant de financer les LLI (Logements Locatifs Intermédiaires), relevant du secteur social. Leurs plafonds de ressources sont similaires.

[133] *Guide pratique du prêt social de location-accession à destination des services de l'État, des collectivités territoriales, des opérateurs et des locataires-accédants*, Ministère du Logement (2021).
[134] Elle est au minimum de 6 mois.
[135] La levée d'option est régie par l'article R. 331-76-5-1 du Code de la Construction et de l'habitation.
[136] LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (1), 2018.
[137] Loi de finance 2020 promulguée le 28 décembre 2019.
[138] L'article 73 de la loi de finances pour 2014 a créé un régime fiscal (article 279-0 bis A du code général des impôts) en faveur du logement intermédiaire spécifique aux personnes morales dont l'objectif est de soutenir le développement de l'offre de logement intermédiaire dans les communes en zone tendue (A et B1) où le marché immobilier justifie un soutien via des dépenses publiques à la production d'une offre intermédiaire entre le logement social et le logement libre. Des évolutions favorables à son développement ont été instituées dans la Loi de Finance de 2021 (modification du mode de calcul de la clause de mixité sociale, extension du bénéfice de ce régime fiscal à la transformation de tout type de local en logement, extension de l'exonération de clause de mixité sociale à l'ensemble de quartiers politique de la ville, suppression de l'agrément préalable qui était auparavant nécessaire…). *Logement locatif intermédiaire « institutionnel »*, Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires (2024).

Une première convention quinquennale est établie sur la période 2018-2022 entre l'État et Action Logement, acteur central de la production de logements intermédiaires. Cette convention voit ses objectifs atteints à 96%[139], cependant essentiellement concentrés en région parisienne. Le dispositif est récemment stimulé par la signature en août 2023 d'une nouvelle convention sur la période 2023-2027. L'enjeu du lien emploi-logement y est mis en avant afin de prendre en compte « le contexte de mutations profondes, engagées en partie par les confinements de 2020, tout en intégrant les impératifs liés au changement climatique et ceux concernant les mobilités »[140]. L'objectif poursuivi prioritairement est de mettre à disposition des salariés du secteur privé des logements abordables, de qualité et situés au plus près de leur emploi. Afin de ne pas dégrader le solde public entre 2024 et 2027, l'État appelle Action Logement « à retrouver son équilibre financier dès 2024 et maitriser son endettement supplémentaire à hauteur des besoins de son plan à moyen terme 2023-2027 pour payer les engagements contractualisés dans le cadre de la précédente convention 2018-2022 »[141]. Le modèle économique de ce type de production de logements abordables, basé sur la PEEC[142] et des financements de l'État propres à la convention[143], reste donc fragile malgré des objectifs quantitatifs quasi atteints, ce qui est suffisamment rare dans les politiques du logement pour être souligné. Le caractère opérationnel de ce montage, avec l'identification d'un unique acteur, regroupant les compétences de maîtrise d'ouvrage, de gestion et de services (Action Logement), doté d'une participation collectée et dédiée (la PEEC) est sans doute à l'origine de cette efficacité productive, bien que celle-ci soit relative à un objectif

Créé en 2014, le Bail Réel et Solidaire passe dans un premier temps inaperçu auprès du grand public pour émerger à partir des années 2021 (Figure 11) dans un contexte post-covid où la question de l'accès à un logement de qualité dans les secteurs tendus est apparue plus flagrante. Créé en 2014 et inspiré du modèle des Community Land Trust anglo-saxon, le BRS est un dispositif immobilier basé sur le démembrement entre foncier et logement. Il consiste en la mise en place de baux à longue durée auprès des acquéreurs par des Organismes Fonciers Solidaires (OFS)[144]. Le foncier reste propriété des OFS tandis que le logement est acquis pendant toute la

[139] « Les filiales immobilières du groupe détenues par Action Logement Immobilier (ALI) ont ainsi obtenu 211 000 agréments de logements sociaux et intermédiaires entre 2018 et 2022, ce qui représente un quasi-doublement de la production de logements abordables depuis le lancement de la réforme » *Convention quinquennale 2023-2027 entre l'État et Action Logement*.
[140] *Convention quinquennale 2023-2027 entre l'État et Action Logement*.
[141] *Convention quinquennale 2023-2027 entre l'État et Action Logement*.
[142] Participation des Employeurs à l'Effort de Construction ou communément appelé « 1% patronal ».
[143] La convention prévoit environ 5,5 Mds d'euros pour le financement des personnes morales (bailleurs sociaux et intermédiaires, y compris en dotation fonds propres) et 5,25 Mds d'euros pour les politiques publiques (Action Cœur de Ville, Renouvellement Urbain, Fonds National des Aides à la Pierre).
[144] Créés par la loi ALUR du 24 mars 2014, dans un contexte fortement marqué par les enjeux liés à la limitation du taux d'effort des ménages et à la spéculation immobilière. Par la suite l'ordonnance numéro 2016- 985 du 20

durée du contrat (de 18 à 99 ans), initiant un nouveau modèle d'accession sociale à la propriété reposant sur une logique anti-spéculative. Le BRS est comptabilisé comme un logement social et le reste dans le temps. Il est destiné à des ménages modestes, sous conditions de plafond de ressources (identiques à ceux du PSLA). Ces ménages ne peuvent revendre le logement que selon un prix de cession encadré et à des ménages soumis à des plafonds de ressources identiques. L'agrément donné à 129 OFS en France à fin 2022 témoigne de l'intérêt et des attentes suscités par ce modèle innovant.

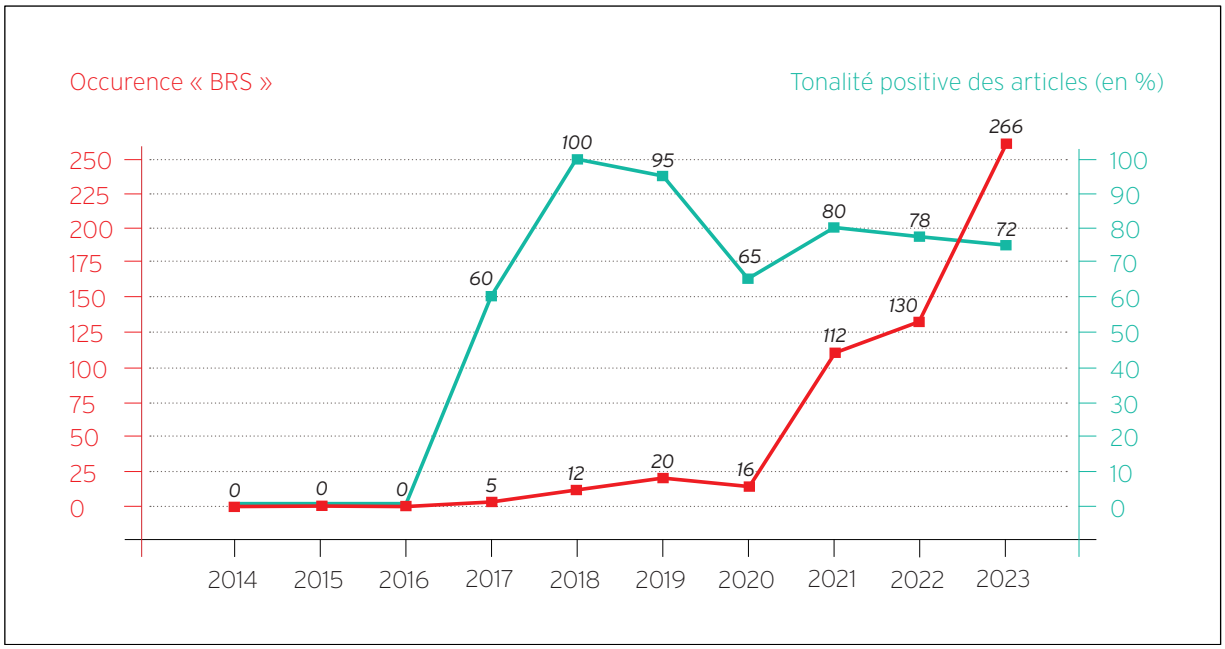


Figure 11 - Occurrence dans la presse française du terme « BRS »
(Source : Europresse, Secteur Géographique France, Sujet Logement)
(Conception : Stéphanie Jannin, Réalisation : Gabriela Villalba).

juillet 2016 est venu encadrer les relations juridiques entre l'OFS et l'acquéreur dans le cadre de l'exécution du BRS.

Conclusion du Chapitre 2 – Débats scientifiques et délicat transfert de la notion dans les politiques publiques

Le transfert de la notion de *affordability* dans les politiques publiques se heurte à plusieurs difficultés qui éclairent l'écart détecté entre impératifs et résultats.

Tout d'abord, les débats scientifiques autour de la mesure de l'abordabilité, essentiellement menés dans le champ de l'économie politique anglo-saxonne, demeurent inachevés et constatent la difficulté du transfert de la notion dans le champ politiste. Le glissement du besoin vers l'abordabilité bouscule en effet les politiques publiques du logement françaises, conditionnées depuis l'après-guerre à l'évaluation du public bénéficiaire grâce à l'outil statistique d'une part et à la quantification du besoin de production pour venir en réponse d'autre part. Or, la notion d'abordabilité est subjective, inégalitaire selon les classes sociales, évolutive au cours du parcours de vie du ménage et instable selon les fluctuations des marchés immobiliers. Évaluation du public bénéficiaire et quantification du besoin sont instables et par conséquent les objectifs à poursuivre pour une politique publique en faveur du logement abordable sont, selon les cadres de référence connus, difficiles à circonscrire.

Par ailleurs, la question de l'abordabilité du logement en France est essentiellement traitée par la politique du logement social caractérisée par un modèle généraliste tendant au résiduel. Or le modèle résiduel, voit naturellement augmenter la part du public non satisfait à la fois par le parc social, faute de places disponibles, et par le parc de logements libres, faute de prix accessibles. Ce glissement d'un modèle à l'autre, par ailleurs encouragé au niveau européen par la crise du droit communautaire à la concurrence dans le secteur du logement, augure donc un ancrage de plus en plus fort de la problématique de l'abordabilité en France dans les années à venir.

Parallèlement, la question de l'abordabilité du logement n'est que marginalement inscrite en tant que telle à l'agenda des politiques publiques françaises et n'est abordée que selon des actions inscrites dans la séparation bipartite des secteurs du logement. Dans le secteur du

logement social, des dispositifs de financement spécifiques sont mis en œuvre, avec des résultats quantitatifs faibles. Dans le secteur du logement libre, les dispositifs fiscaux et les aides à la personne sont privilégiés pour maintenir les demandeurs sur le marché concurrentiel, avec un résultat compromis dès lors que les conditions d'accès à l'emprunt bancaire (durée et taux d'emprunt) sont rendues plus difficiles. Une troisième voix consiste à déplacer le public du logement social vers celui du logement libre par des programmes de vente aux locataires occupants type « Right to Buy », approche qui favorise la volatilité de l'abordabilité du logement dans le temps dès lors qu'il est soumis dès la première revente aux conditions du marché libre.

Les politiques publiques menées sur les deux premières décennies du XXIème siècle n'embrassent ainsi pas l'hypothèse de la prise en compte d'un tiers secteur avec ses processus de fabrication du logement propre. Elles consistent plutôt à des ajustements aux processus à l'œuvre dans les secteurs du logement libre et social, avec une mise en œuvre opérationnelle laissée à l'appréciation du bloc communal qui se saisit plus ou moins des dispositifs immobiliers mis à disposition. Afin d'identifier quels pourraient être les caractéristiques propres à ce tiers secteur notre analyse nécessite de se poursuivre vers un approfondissement des processus de fabrication du logement abordable et du jeu d'acteurs à l'œuvre dans le secteur social et libre, ce qui fait l'objet de la deuxième partie de ce travail. Pour ce faire, dans la mesure où la question du logement abordable pose celle du logement urbain, et plus largement de l'habiter urbain, dans les économies politiques néolibérales et mondialisées, nous devons préalablement dans le chapitre suivant explorer les implications urbaines de la quête d'abordabilité du logement par les ménages. Cette partie nécessaire à l'analyse nous conduit à interroger l'implication de notre objet de recherche dans la construction des dynamiques socio-spatiales métropolitaines dont il semble être à la fois cause et conséquence.

Chapitre 3 – Du logement abordable à l'habiter abordable, un agent actif des processus de métropolisation

Le logement ne peut se soustraire de l'espace dans lequel il prend place. Situé, il s'inscrit dans des dynamiques spatiales, économiques, sociales et politiques existantes et dans le même temps les transforme. Logement et « système urbain local » exercent donc l'un sur l'autre une influence mutuelle, itérative, qui les façonnent. En prenant place dans un système de relations à la fois existant et en devenir, le logement abordable, en tant qu'objet physique et social, va agir sur des dynamiques propres au système urbain local, qui elles-mêmes le nourrissent.

Nous nous appuyons sur l'hypothèse que la problématique de l'abordabilité du logement est, depuis la fin des années 90, une expression significative, et peu documentée en France en tant que telle, des processus de métropolisation à l'œuvre dans la ville émergente dont elle est à la fois cause et conséquence. Au-delà du logement lui-même, cette hypothèse interroge l'idée plus large de « l'habiter » (Paquot et al., 2007) et plus précisément celle de « l'habiter abordable », qui implique dans les dynamiques socio-spatiales métropolitaines l'ensemble des pratiques des ménages en quête d'abordabilité. Nous explorons dans ce chapitre cet aspect afin de mieux comprendre comment le logement abordable et les modes de vie associées, contraints ou subis, ont contribué à façonner, tant dans leurs représentations que dans leurs réalités physiques et sociologiques les territoires des métropoles institutionnelles régionales à partir des années 2000.

Propos introductif, métropole et métropolisation

« Une métapole est l'ensemble des espaces dont tout ou partie des habitants, des activités économiques ou des territoires sont intégrés dans le fonctionnement quotidien (ordinaire) d'une métropole. Une métapole constitue généralement un seul bassin d'emploi, d'habitat et d'activités, les espaces qui composent une métapole sont profondément hétérogènes et pas nécessairement contigus une métapole comprend au moins quelques centaines de milliers d'habitants », (Ascher, 1995).

Par l'usage dans ce chapitre du terme « métropole » nous entendons plus précisément celui de « métapole » défini par Ascher en 1995, appliqué aux métropoles institutionnelles régionales.

Si le terme « métropole » renvoie à un état, une ville plutôt grande caractérisée par certaines fonctions, le terme métropolisation est associé à l'idée de processus et de dynamiques urbaines (Rousier, 2000). C'est aussi une façon simple d'évoquer les articulations entre mutations économiques et urbanisation pour reprendre le titre d'un important programme de recherche lancé en 1985 par le Plan Urbain, la DATAR et le Commissariat Général du Plan. Nous entendons la métropolisation comme « une clé de lecture de l'organisation contemporaine des espaces géographiques » (Di Méo, 2010) et retenons la définition donnée Francois Ascher :

« La métropolisation revêt des formes variées selon les pays l'ancienneté de leur urbanisation, leur culture, leur politique territoriale. Mais partout, elle tend à former des ensembles territoriaux, plus vastes et plus peuplés, qui constituent le nouveau cadre des pratiques quotidiennes où habituelles des habitants et des entreprises. Les résidents de ces zones urbaines vivent et fonctionnent en effet de moins en moins à l'échelle d'un quartier ou d'une ville, mais à celle d'un vaste territoire, qu'ils parcourent de façon variée et changeante pour toutes sortes de motifs professionnels et non professionnels », (Ascher, 2007).

Les réflexions académiques sur « la ville émergente »[145] s'imposent comme une analyse des transformations de la ville européenne, amorcées depuis les années 1850. Pour la plupart des théoriciens et praticiens de l'époque, le positionnement dominant consiste à acter la dislocation du lien social par la perte de la densité (Levy, 1996 ; Virilio, 2004), et plus généralement la fin de la ville (Choay, 2006 ; Castro & Hantz, 2015 ; Paquot, 2014). Le vocabulaire utilisé par ces derniers est négatif : la ville proliférante, la ville disloquée, la ville partout et nulle part, la ville éclatée, la non-ville ou encore la ville ghetto. La ville émergente dépasse le constat de la dispersion du territoire physique de la ville, au-delà de la ville européenne historique, qu'elle n'envisage pas comme une fatalité mais au contraire comme un projet en soi (Fortier, 1997). Elle propose une alternative crédible pour mieux qualifier et comprendre ce que « la pensée publique refusait : l'étalement urbain ou plus exactement l'éparpillement urbain » (É. Charmes & Léger, 2009). Elle évoque un phénomène qui d'une part est en cours, et ce cours est récent,

[145] Nous situons la pensée sur la ville émergente à partir du milieu des années 90 jusqu'aux années 2010 où elle est encore fréquemment désignée par ce terme. Ce courant de pensée est stimulé en particulier par le programme de recherche sur la ville émergente lancé en 1996 par Olivier Piron, alors Secrétaire Permanent du Plan Urbanisme Construction et Architecture (PUCA) et les publications riches qui s'en suivront. Il représente une étape significative de l'amélioration de la compréhension des territoires urbains contemporains, tant dans leurs vécus que dans leurs représentations. Cette réflexion a ouvert un cadre de référence dans lequel se poursuivra jusqu'à aujourd'hui une littérature scientifique riche notamment sur le périurbain, le terme ville émergente étant moins employé, si ce n'est pour faire référence à la pensée théorique menée au cours de la période précitée.

et d'autre part se dégage d'un fond préexistant pour gagner en « distinctibilité », en évidence (Bordreuil, 2002, p69). Les concepts associés y sont plus positifs et prospectifs : la ville archipel (Viard, 1994), la ville des proximité, la ville multiple (Chapuis & Viard, 2013), la métapolis (Ascher, 1995) ou encore la ville résurgente (Bordreuil, 2002).

L'approche théorique de la ville émergente intéresse particulièrement la problématique contemporaine de l'accès à un logement abordable car c'est bien dans cette ville, celle « qui se dessine peu à peu sous nos yeux mais (que) nous ne savons pas reconnaître » (Dubois-Taine & Chalas, 1997), qu'elle s'est enracinée dès les années 90. Cette pensée s'attache alors à saisir ce que la ville est devenue par le fruit de ces transformations, afin de produire de nouveaux modèles d'intelligibilité de la ville que l'on peut appeler « figure »[146] (Chalas, 2000). Aux figures de la ville ancienne ; ville de l'harmonie, ville de l'unité, ville minérale, ville dense, ville de la forme au contour net et au centre de gravité stable ; Chalas oppose les figures de la ville émergente ; la ville-mobile, la ville territoire, la ville nature, la ville polycentrique ou encore la ville au choix. Ces figures se superposent, cohabitent, influent les unes sur les autres, et révèlent, non pas la fin ou la mort de l'urbanité, mais une nouvelle forme d'urbanité. La question du logement abordable et plus largement celle de l'habiter abordable, à travers les pratiques qu'elle appelle et les spatialités qu'elle induit, s'est sédimentée dans ces nouvelles figures de la ville, tout en contribuant à les construire.

Si le développement du concept de la ville émergente apparait concomitant avec la montée en puissance de celui du logement abordable, il n'y a pourtant pas été réellement explicité ou formulé comme tel, la question du logement en général y est d'ailleurs peu documentée[147] ce que nous nous attachons ici à interroger.

[146] Dans son ouvrage « L'invention de la Ville » paru en 2000, Yves Chalas s'intéresse à la typologie figurative pour rendre intelligible les territoires urbains contemporains. Il explique la figure comme un rassemblement cohérent d'images. « Une figure est à la fois fondée et illustrée par des images (…). L'idée de figure convient pour désigner l'empilement ou la juxtaposition d'images semblables (…). Mieux, une figure est une réalité à mi-chemin entre le concept et l'abstrait, l'objectif et le subjectif, le positif et le négatif, l'individuel et le collectif, le sensible et l'intelligible etc… », (Chalas, 2000, p29).

[147] Rappelons à ce propos que la pensée sur la ville émergente est en grande partie menée juste avant ou simultanément à l'augmentation spectaculaire du cout du foncier à partir du milieu des années 2000. Celle-ci aura un impact, brutal et immédiat sur le rapport cout du logement/revenu, repéré dans le tunnel de Friggit (2000-2007) et questionnant directement l'abordabilité du logement, aspect sur lequel la pensée sur la ville émergente aura donc eu peu de recul.

A – Les territorialités de l'habiter abordable

a – La question périurbaine au prisme de la quête d'abordabilité

Dans les territoires urbains contemporains, le logement abordable n'est en théorie pas restreint à une localisation stricte et unique dans une des composantes spatiales de la ville mais s'inscrit, de façon indifférenciée dans la polymorphie de la ville-territoire. Autrement dit, il n'est pas exclusivement le logement du centre-ville, de la périphérie, le logement des quartiers de lotissements résidentiels ou des cœurs de villages, mais il peut être chacun d'entre eux. Il n'est pas non plus conditionné exclusivement à un éloignement à la ville centre, ce qui corrobore la critique de l'approche lefebvrienne (H. Lefebvre, 1968), ce dernier prédisant, avec regret, que le centre des villes serait réservé aux populations riches et décisionnaires, tandis que se rejetteraient dans les espaces périphériques les populations moins aisées (Marchal & Stébé, 2014). Si le caractère abordable du logement n'est pas conditionné à une localisation physique dans une des composantes de la ville, il l'est par la conjonction de deux déterminants : la capacité du marché local, plus marginalement de la puissance publique, à produire un logement accessible financièrement aux ménages des classes modestes et moyennes, et une équation, personnelle et subjective, posée par le ménage lui-même qui à trait aux pratiques quotidiennes qu'il souhaite et peut prendre en charge financièrement avec son revenu résiduel.

Dans cette équation, deux points apparaissent comme des facteurs d'arbitrage significatifs : la proximité à la nature, plus généralement l'accès à un environnement qualitatif (Guédez, 1997 ; Gueymard, 2006) et l'accessibilité à l'emploi, aux services, biens et aménités offerts par la ville émergente, ceci dans le champ des possibles offert par la double territorialité, péri-domestique et hyper-métropolitaine. Si le logement abordable s'inscrit en théorie dans la polymorphie de la ville-territoire, ces points significatifs de détermination de la localisation du logement abordable par les ménages convoquent particulièrement la ville-nature et la ville polycentrique, deux figures intimement liées à la construction des espaces périurbains qui se sont développés depuis les années 70 comme « un univers pour les classes moyennes » (Jaillet, 2004). Le logement abordable ne se résume donc pas à une question périurbaine mais l'espace périurbain en a été, et en est encore aujourd'hui, un révélateur prépondérant qui mérite que l'on s'y attarde.

L'aspect composite du territoire habité par le ménage, dans lesquels s'installent, à la fois la multiplicité et la récurrence des pratiques quotidiennes, déplace les représentations associées à une vie « rurale » ou « urbaine ». Les ménages qui investissent les espaces périurbains y trouvent la concrétisation d'un problème qui agite depuis presque toujours les théoriciens de l'urbanisme : comment marier les avantages de la ville (l'accès à l'emploi, aux échanges

sociaux…) et ceux de la campagne (le cadre de vie et la proximité à la nature) ? (E. Charmes, 2020). Ils y trouvent aussi une alternative crédible pour un mode de vie qui échappe aux stéréotypes véhiculés depuis la fin des années 60 sur la banlieue, ses grands ensembles et ses HLM, perçus comme « des mondes clos parfaitement homogènes sur le plan social et culturel, des espaces relégués coupés des autres territoires urbains et de leurs dynamiques culturelles, politiques et sociales » (Marchal et al., 2019). Ils y trouvent enfin, et peut-être surtout, un moyen de se soustraire à l'inabordabilité du logement des quartiers centraux. A la question « où est le peuple ? », certains auteurs répondent : « dans la France périphérique », c'est-à-dire celle des espaces ruraux, qui n'intéressent pas ce travail, et celle des espaces périurbains, par opposition aux centres-villes et leurs banlieues (Gintrac & Mekdjian, 2014). Nombre d'enquêtes montrent que globalement les français ne souhaitent habiter ni dans les centres-villes, ni dans les grands ensembles, mais recherchent pour se loger des lieux très accessibles, en voiture principalement, et qualitatifs du point de vue de l'environnement (qualité des espaces verts, des structures scolaires, des équipements sportifs et autre biens et services) (Dubois-Taine & Chalas, 1997, p14). Le périurbain est également associé dans ses représentations à une meilleure mixité sociale que celle des grands ensembles. Il est aussi analysé comme la possibilité offerte au ménage de s'exfiltrer des grands ensembles ou quartiers paupérisés, dans la mesure où la construction de quartiers pavillonnaires périurbains, en particulier lorsqu'il s'agit de villages « clé en main », relève plutôt de « la volonté de constituer des communautés de pairs (…) une des manifestations du refus de la mixité sociale » (Berger, 2006)[148]. La périurbanisation doit alors être comprise comme « un processus d'exurbanisation résidentielle par lequel des ménages appartenant aux classes moyennes – au sens large –, principalement des familles, quittent le centre ou la proche banlieue pour accéder à la propriété en maison individuelle dans des communes rurales ou des petites villes situées dans un rayon plus ou moins proche » (Cailly, 2010). Entre la « ville visible », la ville historique, finie et reconnaissable, et « la ville invisible » qui s'étire et se distend, s'installent d'immenses espaces intermédiaires, un « entre-deux », qui a son histoire propre, le plus souvent soumise aux besoins de la société de loger les classes modestes et moyennes (Viard, 1994, p38), les grands ensembles, la banlieue, les villes nouvelles puis les lotissements du périurbain. La question de l'accès à un logement abordable pour les classes modestes et moyennes s'installe à partir des années 80 dans le contexte de paupérisation et rejet des grands ensembles ainsi que dans celui du développement urbain pavillonnaire comme forme essentielle d'appropriation de cet « entre-deux », expliquant le lien

[148] L'exode d'une partie importante des classes moyennes et modestes vers le périurbain est d'ailleurs identifiée comme un facteur aggravant de la ghettoïsation des grand ensembles sociaux et de la gentrification de certaines villes ou cœur de villes.

intime entre logement abordable et espaces périurbains dans les représentations individuelles et collectives.

b – L'épicentre de la ville mobile

Dilatation des territoires du quotidien

A partir des années 60, les mobilités, individuelles et collectives, constituent un élément essentiels de recompositions socio-spatiales des territoires contemporains et « s'il est un facteur à prendre en compte pour comprendre ce que sont devenus les territoires urbains contemporains, c'est bien celui de la mobilité » (Chalas, 2000, p95). La ville émergente se saisit des mobilités généralisées (Dubois-Taisne, 2002) qui forgent une société plus mobile, c'est-à-dire une société dans laquelle on se déplace plus, plus vite et plus loin. Les distances entre les logements, le travail, les lieux de consommation, de production et de loisirs sont amplifiées, les territoires vécus au quotidien sont dilatés et « déformés par les mobilités » (Desjardins, 2021). L'accès aux mobilités, en particulier individuelles et motorisées, élargit ainsi physiquement les territoires du quotidien dont le logement est l'épicentre, ce qui a deux corollaires qui intéressent particulièrement la question du logement abordable.

Puisque l'accès aux mobilités « a multiplié par cent la surface disponible pour la population dans ses choix de localisation » (Piron & Dubois-Taine, 1998), le premier corollaire est l'élargissement de la zone dans laquelle le ménage peut choisir son logement, en fonction le plus souvent du facteur prédominant qu'est la localisation de l'emploi. Le ménage en quête d'un logement abordable voit ainsi son territoire potentiel de résidence élargi autour des centralités d'emploi. Le deuxième corollaire est l'élargissement de la zone dans laquelle le ménage installé va mener sa vie quotidienne. Le logement, lieu du foyer, est le point d'ancrage autour duquel rayonnent les mobilités quotidiennes pour travailler, se divertir, consommer, profiter des équipements publics communaux et communautaires ou du cadre de vie en général. Le concept de logement abordable se trouve impliqué dans une interpénétration nouvelle et pérenne entre ville et mobilité, entre flux et habitat, dans laquelle « mobilité et spatialité se recoupent, se confondent jusqu'à constituer une seule et même réalité » (Chalas, 2000). En résumé, par l'accès aux mobilités, les territoires du quotidien sont dilatés et les opportunités décuplées.

La congestion routière, un facteur qui réinterroge le compromis périurbain

Le compromis périurbain repose donc sur un accès à la mobilité qui est plus récemment ébranlé par deux facteurs : la congestion des axes routiers et l'augmentation du coût de l'auto-mobilité. Le premier fragilise l'accessibilité physique aux centralités et polarités de la ville émergente, le deuxième mine le revenu résiduel des ménages. Tous deux mettent en péril un habiter abordable construit lors des précédents temps de la périurbanisation. Désormais, la généralisation de la congestion des axes routiers des territoires métropolitains aux heures de bureaux, dans un premier temps sur les radiales centre/périphérie puis maintenant le plus souvent sur tout itinéraire de délestage, conduisent désormais mêmes les périurbains des classes supérieures les plus « citadins », à éviter la ville. Ce phénomène est particulièrement visible dans les métropoles régionales, dépourvues de réseaux de transports collectifs cadencés couvrant l'ensemble de la population. L'ensemble des groupes sociaux y est amené à modifier ses pratiques sur les courts, moyens et longs termes pour éviter les axes congestionnés en dehors des déplacements obligatoires domicile/emploi. Parallèlement, le développement des lieux et infrastructures dédiées à l'intermodalité est encore timide et entravé par les logiques spécialisées des acteurs du transport, par le localisme des choix urbanistiques et par le poids de l'idéologie anti-voiture (Ascher, 2008). Les problématiques de congestion gangrènent depuis quelques années des métropoles régionales dont le développement des infrastructures de transport a plus ou moins efficacement accompagné le développement urbain et démographique spectaculaire qu'elles connaissent depuis plusieurs décennies. Ce phénomène met en évidence une nouvelle forme de saturation du territoire qui révèle l'impuissance des pouvoirs publics à apporter des réponses à un phénomène prévisible. Entre les rigueurs budgétaires exacerbées à tous les échelons qui fragilisent les tours de table financiers nécessaires à la réalisation des infrastructures de transports, l'allongement extraordinaire de leurs délais de réalisation, le rejet écologique de toutes nouvelles formes de développement d'infrastructures routières et les réelles difficultés posées par la desserte efficiente en transports en commun de territoires physiquement dispersés et éclatés, l'accès à la mobilité métropolitaine pour tous semble montrer de nombreux signaux alarmants. Alors que les territoires contemporains sont conditionnés à la mobilité des individus, ces signaux apparaissent de nature à ouvrir une nouvelle page de la recomposition des espaces métropolitains qui bénéficie à un retour à l'échelon communal des pratiques des ménages.

L'augmentation du coût de l'essence en 2018, et la crise des gilets jaunes qui s'en est immédiatement suivie, a également marqué un moment de rupture dans l'équilibre du compromis périurbain. Le choix de localisation opéré à un moment donné par le ménage s'avère

insoutenable dans le temps si les dépenses liées aux déplacements que cette localisation génère, d'ailleurs souvent sous-estimées au moment de l'acquisition ou de la location, augmentent. Si le revenu résiduel est amputé par une augmentation trop importante des frais de déplacements des ménages, indispensables et inhérents à leurs modes de vie, alors l'habiter abordable des espaces périurbains est compromis. La colère exprimée par « la France des ronds-points » lors de cette crise était à la hauteur de l'injustice manifeste ressentie : alors que les classes moyennes et modestes ont été encouragées depuis quarante ans à investir les espaces périurbains pour se loger, l'envolée des prix de l'essence, fortement taxée par l'État (de l'ordre de 60%), a soudainement rendu intenable ce modèle de vie. L'augmentation inquiétante du poids des déplacements dans le revenu résiduel questionne directement le logement abordable, dans la mesure où celui-ci doit, au-delà de son coût d'acquisition ou de location, assurer un revenu résiduel permettant un niveau de vie globalement acceptable. Elle questionne plus largement l'habiter abordable. Le spectre de l'inaccessibilité à la ville-mobile, donc à la ville au choix apparait comme un inquiétant facteur propre à gripper la mécanique périurbaine (Cailly, 2010).

c – L'ancrage dans une double territorialité

Territoire péri-domestique et hyper-territorialité métropolitaine

La localisation du logement abordable va être déterminée par le ménage, selon une évaluation qui lui est propre, combinant les opportunités offertes en termes de vie quotidienne (accès aux équipements, cadre de vie etc..) et les contraintes du marché immobilier local. Au cœur de cette évaluation personnelle, se dessine la figure de la ville au choix dans laquelle le ménage (ré)invente ses propres proximités. L'appartenance à ce que nous appellerons « les composantes spatiales » de la ville, son centre historique, ses quartiers résidentiels, ses banlieues, ses villages ou hameaux, ses nouvelles pièces urbaines ou ses centres bourg, apparait comme un facteur bien moins déterminant dans les choix des ménages que le déploiement des opportunités de rayonnement autour du logement. Ces opportunités et les pratiques quotidiennes qui y sont associées organisent alors une double construction des territoires familiaux : d'une part le territoire des pratiques quotidiennes et d'autre part le territoire métropolitain, avec ses équipements communautaires, ses centralités et ses polarités, rendues accessibles par la ville-mobile. Tous deux sont démultipliés dès lors qu'on les considère pour chaque membre de la famille. Par la régularité et l'intensité des fréquentations que l'un et l'autre distribuent, la constellation des territoires familiaux se superposent, s'entremêlent, s'accumulent pour dessiner « la nébuleuse » du territoire métropolitain (Daniel Pinson & Thomann, 2002). Le logement abordable, et plus largement l'habiter abordable s'inscrit alors dans une double

territorialité : celles des territoires péri-domestiques du quotidien et celle de l'hyper-territorialité métropolitaine (Dubois-Taine, 2002). Cette double territorialité constitue le cadre de référence à un « champ des possibles » de l'habitat abordable, entre itinéraires contraints et libres échappées dans l'aire métropolitaine. Ses limites sont ambiguës, ses spatialités insaisissables, ses dynamiques associées multiples et évolutives.

Possibilités offertes par le marché et revenu résiduel suffisant sont au cœur du concept d'abordabilité et renvoient aux réflexions des économistes anglo-saxons qui ont cherché à le définir. Hancock la première a traité la question de l'accessibilité financière du logement comme englobant à la fois son coût propre (d'acquisition ou de location) et celui de l'ensemble des biens et services nécessaires à un niveau de vie global socialement acceptable (Hancock, 1993). Les ménages évaluent ces biens et services auxquels ils peuvent avoir accès, ou au contraire auxquels ils doivent renoncer, ceci dans un périmètre désormais élargi autour du logement et en référant leurs pratiques à une double territorialité, péri-domestique et hyper-métropolitaine. Les dimensions personnelles et subjectives de ces choix (Bramley, 1994), inhérentes au concept d'abordabilité (Stone et al., 2011), ont construit et continuent de construire les territoires urbains contemporains, à l'insu des observateurs, des praticiens et des décideurs locaux (Chalas, 2009 ; Dubois-Taisne, 2002). L'ancrage territorial du ménage s'opère moins à travers l'attachement à un lieu physique circonscrit, le logement, la place du village, le quartier et ses commerces, la paroisse ou la mairie etc… qu'au principe du libre choix dans les pratiques quotidiennes, réelles ou supposées, qu'offre la localisation du logement (Sansot, 1997).

Polarités sociales du quotidien

Les espaces périurbains se conjuguent autour de deux formes de centralités métropolitaines[149] dans lesquelles se superposent une mono-centralité classique qui réfère au centre-ville, avec ses fonctions propres, et une polycentralité diffuse que révèle un archipel de sites urbains pluriels. La première tend à décliner, sous le poids conjugué de la difficulté d'accès, d'une fiscalité

[149] D'une part les activités liées aux fonctions stratégiques (financières, politiques, économiques, culturelles…), dont la localisation est sélective et déterminante pour la dynamique urbaine (Julien, 1996) vont traditionnellement se trouver au centre-ville de la ville centre : activités de commandement, places financières, services supérieurs aux entreprises, équipements culturels de niveau national ou international etc... En périphérie s'organisent progressivement le repli et le développement des activités industrielles, des services aux personnes plus banalisés, des activités de « back-office », ou encore des activités commerciales ou ludiques nécessitant de grandes emprises foncières. Cette première forme de centralité répond à un modèle classique de monocentralité urbaine. D'autre part, « la centralité métropolitaine s'apprécie aujourd'hui de plus en plus comme une capacité de coordination et de mise en relation d'acteurs et d'activités ayant par ailleurs des schémas d'organisation et de localisation de plus en plus éclatés ». Elle sera alors moins physique que fonctionnelle, mobilisera moins l'espace des lieux que celui des flux (Gaschet & Lacour, 2002).

désavantageuse et d'une dégradation du cadre bâti, tandis que la deuxième progresse, permettant d'affirmer que la structure polycentrique s'impose en Europe et aux Etats-Unis comme un des aspects majeurs de détermination des espaces métropolitains (Garreau, 1991). Par cet archipel de sites urbains pluriels, les ménages du logement abordable périurbain voient les localisations de l'emploi, de l'activité et du commerce se déployer sur le territoire, et dans le même temps se rapprocher physiquement par l'accès à la ville mobile. Parallèlement, le lien avec le centre-ville de la ville centre se déconstruit petit à petit, tant dans ses dynamiques que dans ses représentations.

Si dans les métropoles régionales la déprise des centres des villes et villages est manifeste, les espaces périurbains ne sont pas dépourvus d'éléments caractéristiques de centralité qui forment autant de « polarités sociales » (Marchal & Stébé, 2014). A proximité de l'école du village, des équipements publics sportifs ou culturels, en entrée des petites villes, vont se développer ici un pôle commercial, là une maison de santé, des activités de services diverses ou des petites polarités d'emplois… Ces polarités sociales réinterrogent la définition classique du centre de la ville traditionnelle. Elles ne sont pas des centres au sens topologique mais elles sont bien des espaces concrets, spatialement délimités et vecteurs de centralité. Elles sont au cœur des pratiques quotidiennes des ménages dont la localisation du logement abordable forme le repère à partir duquel s'organise la multiplicité des pratiques de ses membres. Cet aspect réinterroge le déclin du quartier comme territoire des pratiques quotidiennes des ménages (Lussault, 1993 ; Roché, 1993 ; Ascher, 1998 ; Authier, 1999 ; Ascher, 2007) qui semble se faire au profit de la commune périurbaine.

L'aire de fixité, ou de fixation à demeure, s'est considérablement réduite, passant du quartier au logement, tandis que toutes les pratiques urbaines sont conditionnées à la mobilité hors du quartier. La dialectique fixité/mobilité perdure mais se transforme sous l'effet de la métropolisation. Elle recouvrait autrefois l'opposition quartier/ville, le quartier était synonyme du chez-soi, de l'intimité, de l'intériorité, tandis que la ville était l'inconnu, l'errance et la rencontre avec l'altérité. Aujourd'hui elle s'est déplacée vers l'opposition logement/agglomération urbaine (Chalas, 2000, p99 ; Ascher & Haumont, 1998). Puisque l'on se déplace mieux, plus loin, en plus grande liberté, les logiques sociales avant dévolues au quartier, le voisinage, la proximité ou encore la mixité fonctionnelle et sociale, s'inscrivent dans l'aire métropolitaine plus vaste, tandis que la petite échelle territoriale comme espace des pratiques sociales se réduit, ou du moins se secondarise. Dans le même temps, le logement, qui est plus confortable et plus spacieux, est renforcé comme espace d'une intériorité autrefois dévolue au quartier. L'habiter abordable s'inscrit dans cette nouvelle représentation de la

fixité/mobilité vers le couple logement/agglomération. Pour le logement abordable, souvent le projet d'une vie permettant de devenir propriétaire d'une maison individuelle, l'ancrage du ménage dans son logement va être fort et durable, la fixité y est renforcée, tandis que la mobilité dans l'agglomération va être conditionnée à la part de revenu résiduel disponible. Le ménage va déterminer, avec plus ou moins de contraintes, la part du revenu résiduel qu'il accorde à l'entretien et l'amélioration de son logement dans le temps et celle qu'il concède à la mobilité hors quartier, toutes deux participeront à déterminer l'abordabilité de son mode de vie.

L'évolution de l'opposition quartier/ville vers le couple logement/agglomération comme expression de la fixité/mobilité est toutefois plus ou moins développée selon la couche sociale du ménage. Elle est particulièrement vraie pour les catégories sociales les plus élevées qui ont à la fois la capacité économique, culturelle et physique de se déplacer. Elle sera plus nuancée pour les ménages moins aisés, les familles monoparentales, les personnes âgées ou les jeunes couples avec enfants qui seront plus captifs de la commune tandis que pour les ménages les plus modestes, le revenu résiduel faible est un véritable frein dont peuvent découler des formes d'assignement à résidence (Ascher & Haumont, 1998). Un fractionnement au sein des classes moyennes et modestes se dessine ainsi selon leur capacité à inscrire leur mode de vie dans la dualité fixité/mobilité, exprimée désormais par le couple logement/agglomération. Si ce fractionnement existe, la double territorialité, métropolitaine et quotidienne, dans laquelle s'inscrivent leurs pratiques peut toutefois être établie comme le système de référence significatif pour l'ensemble des groupes sociaux. S'y ajoute une mobilité professionnelle croissante. Par l'éloignement physique entre lieu de l'emploi et lieu de l'habitat et par le changement plus fréquent d'emploi des membres du ménage, le travail comme lieu de référence spatial et social perd en importance. Au sein de l'espace métropolitain, la mobilité résidentielle n'augmente pas au rythme de la mobilité professionnelle, confortant le logement comme point de fixité et lieu de référence durable au cœur de pratiques évolutives. Puisque le lieu de travail est changeant, la mobilité travail/domicile traditionnelle du citadin se rétracte ainsi sur le logement qui devient le seul point fixe de l'habitant métapolitain (Ascher, 1995). Abordable, sa fixité est renforcée à la fois dans l'espace, car il est le point d'ancrage de l'ensemble des pratiques quotidiennes, multiples et évolutives, dont le territoire d'expression s'est élargi du quartier à la métropole, et dans le temps car il est souvent le projet d'une vie d'un ménage devenu propriétaire.

Les polarités sociales relatives aux pratiques péri-domestiques sont relativement autonomes les unes des autres et fonctionnent peu en réseau. En revanche les ménages, par leurs pratiques les utilisent tel un réseau, dans un périmètre généralement élargi aux communes voisines, dans lequel le logement est renforcé en tant que point de fixité. Le développement résidentiel des

espaces périurbains, par la conjonction de marchés immobiliers plus accessibles et de la mise en réseau du logement dans un système de polarités sociales, font de ces espaces une localisation favorable pour le logement abordable. Itérativement, le développement du logement abordable dans ces espaces contribue à renforcer et développer les polarités sociales. Logement abordable et polarités sociales co-agissent ainsi de manière significative sur les dynamiques socio-spatiales des espaces périurbains qui, d'une vocation essentiellement résidentielle s'enrichissent et se pluralisent à mesure que le logement abordable et les pratiques péri-quotidiennes et hyper-métropolitaines associées, s'y développent.

B – L'habiter abordable, un facteur de recompositions socio-spatiales

a – Ville au choix et choix contraints

L'accès au « rêve pavillonnaire »

Les ménages des classes moyennes et modestes trouvent dans l'hybridation ville/campagne des espaces périurbains la réponse aux nouveaux modes de vie attendus, plus hédonistes, répondant à la quête d'un idéal de « rurbanisation » mise en évidence dès les années 70 (Bauer & Roux, 1976). Il témoigne d'un « désir de nature » (Cailly & Dodier, 2007 ; Poulot, 2016), exprimable par la possession d'un jardin individuel tout autant que par un accès aisé aux espaces naturels et forestiers des territoires métropolitains. Les ménages y trouvent aussi, et peut-être en premier lieu, la concrétisation du rêve pavillonnaire doublé du désir d'être propriétaire. Celui-ci est fondé sur un raisonnement patrimonial simple : il est préférable de rembourser un prêt, tel une mensualité que le ménage se verse à lui-même et qui échappe en partie à l'impôt, ceci tout en se construisant un capital, plutôt que de payer un loyer. Par ailleurs, l'accès à la propriété constitue aussi bien souvent le seul choix ouvert aux catégories moyennes pour accéder au logement recherché, qu'il s'agisse d'ailleurs d'une maison individuelle ou d'un appartement dans un immeuble collectif (Ascher & Haumont, 1998).

Si le choix du lieu résidentiel va être étroitement lié à l'accessibilité du lieu de travail, aspect souvent décisif au moment de l'achat, les possibilités de logements dans un rayon déterminé par le ménage autour de l'emploi sont longtemps restées appréciables et donnent au ménage, si ce n'est un éventail large de possibilités, un choix. Il s'opère principalement entre une maison neuve ou existante de type constructeur, bâtie selon des modèles standardisés qui les rendent plus abordables, ou une bâtisse ancienne à rénover dans un village ou hameau, qui avec ses

mitoyennetés et sa surface souvent plus réduite, ouvre un champ des possibles aux ménages plus modestes (Cailly, 2010). Dans les deux cas, le ménage peut minimiser une partie de la dépense dédiée au logement, donc obtenir une meilleure abordabilité, par l'implication personnelle dans les travaux, du simple aménagement intérieur et/ou extérieur jusqu'à un projet plus complet d'auto-construction. Il y trouve aussi une plus grande liberté pour adapter le logement dans le temps, selon l'évolution du ménage et de ses revenus, aspect qui entre en ligne de compte dans l'abordabilité du logement dans le temps, comparativement à l'obligation de déménager en cas d'évolution de la structure du ménage. Par ailleurs le logement collectif est bien plus faiblement représenté dans les espaces périurbains. Bien que des opérations se sont développées à partir des années 2000, principalement motivées par la loi SRU, l'offre reste faible mais constitue une alternative aux ménages les plus modestes, dans le logement social ou dans l'offre complémentaire qui peut y être associée au sein d'opérations mixtes. Si le concept de logement abordable ne peut être associé exclusivement à la forme urbaine de la maison individuelle périurbaine, ces différents aspects participent au choix majoritaire des ménages en quête d'un logement abordable pour celle-ci. Ce choix est aussi pour les classes moyennes et modestes la possibilité d'accéder au statut de propriétaire occupant qui est celui de 80 à 90% des ménages périurbains (Cailly, 2010). La maison individuelle est enfin associée dans ses représentations au lieu idéal pour l'épanouissement de la famille, dont l'accession à la propriété d'un logement abordable représente la consécration du projet familial.

La vie en maison individuelle avec jardin ou la proximité aux espaces naturels, agricoles et forestiers, plutôt associées au mode de vie rural, les pratiques multiples dans des centralités aux natures et fonctions plurielles ou l'accès au pôle d'emploi, plutôt caractéristiques d'un mode de vie urbain, se mêlent pour faire de l'espace périurbain le lieu privilégié du logement abordable familial. Les ménages eux-mêmes ont des perceptions variables de leur mode de vie, les uns s'estiment ruraux ou urbains, les autres attestent de ce mode de vie hybride (E. Charmes, 2020) synonyme de liberté et avant tout peut-être de la concrétisation de l'accès à un logement abordable qui leur permet de « vivre en ville avec un côté campagne » (Cailly, 2010). Ces appartenances territoriales multiples participent à un mouvement d'abstraction du territoire, manifestant l'éclatement des perceptions et des usages. L'habitant métropolitain affirme son ancrage territorial non plus par l'attachement à un quartier mais par le principe de libre choix. Si les commerces de proximité ne le satisfont pas, si l'école publique ou l'offre associative ne répondent pas à ses attentes, il ira ailleurs. L'individu va développer un mode de vie dispersé, engendrant un possible éclatement mental qui s'accorde avec l'éclatement certain des espaces métropolitains. Ceci lui confère une identité multiple, dans des lieux multiples, à partir du principe de choix. Dans cette abstraction du territoire et la possible perte de repère de l'individu,

« la maison-personnelle », qui n'est plus envisagée comme le prolongement de l'espace collectif, devient « le nouveau et fondamental refuge des sociétés d'archipels » (Sansot, 1997). Dans cette territorialité plus abstraite, le logement abordable apparait comme un repère à la fois spatial et social déterminant.

L'abordabilité du logement : un facteur doublement limitant

Si le ménage, dans ses choix de localisation, se saisit des opportunités d'une ville au choix rendue possible par la ville-mobile, deux aspects obligent depuis les années 2000 à réinterroger ces deux figures.

Tout d'abord, les réalités des marchés immobiliers, par leur fragmentation et leurs mécanismes ségrégatifs, contraignent en réalité fortement les choix d'acquisition, donc d'implantation des ménages dans le territoire. Si jusqu'aux années 2000, l'implantation dans telles ou telles communes périurbaines relevait d'un véritable choix de cadre de vie du ménage, celui-ci a petit à petit été supplanté par le principe de réalité d'accès au marché immobilier de ces mêmes communes. Dans les métropoles régionales, se sont ainsi mis en place dans le temps des mécanismes d'évasion résidentielle de plus en plus lointaine, d'abord au sein du périmètre métropolitain, puis vers le grand périurbain, dans les intercommunalités voisines et au-delà dans l'aire urbaine. Les choix contraints des ménages en quête d'abordabilité induisent des reports de croissance vers le grand territoire. La gestion des dynamiques socio-spatiales afférentes échappe à l'action coordonnée des pouvoirs publics locaux, seule l'autorisation au développement urbain donné dans les villes d'accueil est à l'œuvre.

Parallèlement, la dilatation des territoires du quotidien liée à la ville-mobile a pour conséquences d'amputer significativement le revenu résiduel par les dépenses liées aux déplacements, abonnements aux transports collectif et dépenses multiples liées aux différents véhicules individuels du foyer. Pour les ménages de la classe modeste, comme ceux de la classe moyenne, le budget du foyer peut rapidement s'avérer fragilisé par les dépenses hors logement, en particulier celles liées à l'accès aux mobilités quotidiennes rendues à la fois possibles et nécessaires par les modes de vie de la ville émergente. Ces dépenses sont par nature évolutives, contrairement au loyer ou au remboursement du crédit qui ne le sont que marginalement, ce qui explique leur difficile prise en compte par anticipation. Ces évolutions peuvent être choisies (nouveaux centres d'intérêts pour les membres du foyer, nouvelles pratiques de consommation…), ou subies (augmentation du cout des déplacements, perte de revenus, inflation, accidents…). Dans le premier cas le ménage pourra procéder à des arbitrages, qui

n'en restent pas moins des facteurs limitant le spectre des choix, dans le deuxième, c'est le mode de vie lui-même qui est déstabilisé, voir remis en cause. Si le logement stricto sensu pourra encore être considéré comme abordable, l'habiter abordable au sens plus large, qui assimile l'accès aux mobilités quotidiennes, est ici compromis. L'habiter abordable réinterroge ainsi la reconfiguration des territoires par la mobilité, dans une forme de dépendance certaine entre logement abordable et accès aux mobilités.

D'une ville au choix, la question du logement abordable transforme la figure des systèmes urbains contemporains en une « ville aux choix contraints ». Les ménages se trouvent pris dans une double réalité : d'un côté la multiplicité des choix de vie offerts, en théorie, par la ville-mobile, autrement dit la possibilité de « l'accès à tout », de l'autre la limitation des choix de localisation soumis aux contraintes de marché et à la prise en compte des dépenses futures de nature à grever leur revenu résiduel, deux aspects constitutifs de « l'habiter abordable ».

Disparités de l'habiter abordable au sein du ménage

Le logement familial périurbain pose une question d'abordabilité pour l'ensemble des membres du ménage. Notons à ce propos que le ménage comme concept statistique réfère à un point de vue socioprofessionnel basé sur l'activité de l'un de ses membres. Le concept est utile mais doit être nuancé. En effet le ménage est composé de plusieurs personnes qui ont leur autonomie et des pratiques quotidiennes parfois très différentes, tant d'un point de vue spatial que temporel. L'autonomie croissante de chacun de ses membres constitue d'ailleurs une des caractéristiques majeures des familles métropolitaines (Ascher & Haumont, 1998).

Les jeunes enfants du périurbain, lorsque les parents ne mènent pas une stratégie de détournement de la carte scolaire, mène une vie à la territorialité locale qui favorise les pratiques et les sociabilités situées dans un rayon proche. Les adolescents, largement tributaires de leurs parents pour les déplacements, se voient fortement contraints dans l'accès aux biens, services et aménités métropolitaines auxquels ils aspirent et dans lesquels leur sociabilité peut s'épanouir. Cet accès représente un coût imputé au revenu résiduel familial. Si les jeunes des familles des classes moyennes peuvent plus ou moins bénéficier d'un revenu résiduel du ménage permettant la prise en charge de ces coûts, les jeunes des ménages modestes se trouvent plus entravés.

L'accès au collège élargit la territorialité de l'adolescent, et suivant sa localisation le maintiendra dans une vie périurbaine ou l'amènera à pratiquer la ville. Au lycée, la territorialité

est encore étendue. La liberté accordée à sortir de l'enceinte scolaire avant l'heure du car scolaire ouvre à une découverte de la ville avec des pratiques citadines qui s'intensifient et se multiplient à mesure que l'âge avance, conduisant à se demander si les espaces périurbains ne fabriquent pas des citadins ? Plus l'espace de sociabilité de l'adolescent s'élargit, plus ses liens avec le périurbain se distendent, y compris ceux qu'il entretient avec le logement, à l'exception de l'espace personnel de la chambre. L'aire de fixité, ou de fixation à demeure de l'adolescent, déjà réduit du quartier au logement, se resserre encore du logement à la chambre. La dialectique fixité/mobilité passe ainsi pour le jeune du couple logement/agglomération à chambre/agglomération, voir au-delà du territoire métropolitain, témoignant d'une « envie d'ailleurs ». La dépendance aux parents pour développer des pratiques sociales plus fréquentes et en dehors des heures scolaires (soir et week-end) dans l'aire urbaine transforme l'espace périurbain pour les adolescents en espace contraint, tandis que la ville est perçue, à l'instar des catégories sociales supérieures, comme un espace de liberté. Cette territorialité nouvelle pour le grand adolescent peut entrer en conflit avec celle que les parents développent, surtout lorsque ceux-ci ont procédé à des arbitrages qui évitent les déplacements vers la ville centre (Cailly & Dodier, 2007). Les adolescents du périurbain se trouvent ainsi dans une incapacité, plus ou moins prononcée selon leur âge et selon le revenu de leurs parents, à accéder à un habiter abordable dans la mesure où les pratiques quotidiennes correspondant à leurs aspirations ne peuvent être prises en charge, à la fois financièrement et physiquement.

Pour les jeunes adultes, la problématique est renforcée. L'accès à l'hyper-territorialité métropolitaine est fortement conditionnée à l'obtention du permis de conduire et à la prise en charge des frais de l'usage fréquent d'une voiture individuelle. L'accès au premier emploi en particulier va être tributaire de l'auto-mobilité et le revenu résiduel du jeune sera fortement amputé par le coût des déplacements, proportionnellement à sa faible rémunération. Amené à procéder à ses propres arbitrages, le jeune adulte périurbain est de plus en plus contraint à rester dans le logement familial. Il maintiendra alors son habiter abordable, il le renforcera même, mais au détriment de l'accès à son propre logement abordable.

Un appariement sélectif contraint

Dans la ville émergente, les choix de localisation résidentielle des ménages se font en fonction de critères hiérarchisés et sous contrainte de prix du logement au regard de leur solvabilité. Les variables qui vont déterminer la localisation du logement sont multiples, évolutives au cours de la vie et différentes d'un groupe social à l'autre. Les critères les plus décisifs sont la localisation du lieu de travail, la proximité de la famille, la qualité des équipements, en particulier scolaires,

des aménités et du cadre de vie en général. Les classes aisées et les classes moyennes supérieures ont un éventail large de choix de localisation et peuvent envisager une localisation à relativement long terme prenant en compte les choix subjectifs du mode de vie attendu (Ascher, 2007, p169). Les ménages des classes moyennes inférieures et modestes ont un éventail de choix restreint et contraint au critère objectif de l'abordabilité du logement, calculé en croisant les possibilités du marché immobilier et la solvabilité. Ce phénomène a pour effet de regrouper les habitants qui ont privilégié, avec plus ou moins de contraintes, les mêmes critères de choix résidentiels et qui partagent généralement par ailleurs des pratiques quotidiennes et des références culturelles communes. L'effet de regroupement, ou « d'appariement sélectif » est décrit par Daniel Cohen pour identifier le regroupement des plus dotés, élargi à l'ensemble de la société et illustrant la tendance des sociétés contemporaines à se regrouper entre classes sociales homogènes, moins par amour de soi-même que par rejet du plus pauvre (D. Cohen, 2006).

Les ménages des classes moyennes et modestes n'échappent pas aux logiques d'appariements sélectifs et les renforcent même dans le contexte spatial de la ville émergente. Nous avons identifié précédemment que la tentation périurbaine s'inscrivait pour eux dans un rejet de grands ensembles, appauvris et communautarisés. Leur déplacement vers les tissus pavillonnaires périurbains procède ainsi d'une première forme de ségrégation spatiale liée à la quête d'un logement abordable. Parallèlement, selon leur niveau de revenu, les classes moyennes et modestes ne pourront pas accéder aux mêmes biens et aux mêmes localisations. Une deuxième forme de ségrégation, selon une maille plus fine, se met alors en place selon la capacité de paiement du loyer ou du remboursement d'un crédit immobilier, tous deux calculés « à l'euro près ». Or le besoin en logement abordable est le plus souvent, du moins dans le périurbain, un logement familial consommateur en superficie, quel que soit le niveau de revenu du ménage. L'homogénéisation du besoin (une maison individuelle avec jardin et une surface habitable relativement grande) rend prépondérant le facteur d'abordabilité du logement dans les mécaniques de fragmentations spatiales des espaces résidentiels. Les choix des ménages vont nécessairement se restreindre aux opportunités offertes par des programmes immobiliers proposant des localisations plus ou moins attractives, des parcelles plus ou moins grandes et des logements plus ou moins qualitatifs.

Si les logiques d'appariements sélectifs sont constitutives des sociétés contemporaines, elles se resserrent encore autour de la question de l'abordabilité du logement, selon une maille déterminée par l'opération immobilière, bien plus fine que celle identifiée jusque-là entre grands groupes sociaux. Nous parlerons alors d'un « appariement sélectif contraint » par le

marché immobilier, par opposition à un « appariement sélectif choisi » par les classes les plus aisées. Le premier s'opère de façon objective selon le calcul précis de l'abordabilité du logement, le second procède de choix plus subjectifs qui traitent des modes de vie. Plus le ménage est modeste plus l'appariement sélectif est contraint, plus le ménage est aisé plus l'appariement sélectif est choisi. Paradoxalement, les plus modestes auront moins de marges de manœuvre pour penser un mode de vie abordable dans le temps, tant leur palette de choix est resserrée, tandis que les plus aisés auront la possibilité de procéder à des arbitrages de façon plus prospective. Dans ce contexte, de nombreux ménages modestes qui ont accédé à la propriété, selon un appariement sélectif particulièrement contraint mais rendu possible par le truchement d'opérations immobilières opportunistes, se trouvent captifs de leur logement abordable et dans l'incapacité dans le temps d'accéder à la ville-mobile, à la ville au choix (Berroir et al., 2017) donc à un « habiter abordable ». Les rapports que ces habitants entretiennent entre eux ne s'établissent pas sur la même base qu'autrefois. Ils ne sont plus ceux d'amis d'enfance, de collègues de travail ou de membres de la famille qui vivent dans le même quartier. Ils sont avant tout ceux de personnes qui ont comme principal point commun d'avoir trouvé, ici et maintenant, le type de logement qui correspondait à leurs possibilités en termes d'abordabilité. Dans cet entre-soi de gens qui ne se connaissent pas et partagent peu, se développent fréquemment le repli sur soi (Cartier et al., 2010) et les comportements Nimby [150] (Léger, 2017 ; Ascher, 2007, p169).

b – Nomadisme spatial des classes moyennes

L'investissement des territoires périurbains par les ménages des classes moyennes et modestes s'est fait selon plusieurs temporalités qui éclairent et nuancent les impacts de la quête de l'abordabilité du logement sur les processus d'étalement, de fragmentation et de recomposition des espaces métropolitains. Dès les années 70, un mouvement des ménages de la classe moyenne s'opère vers le périurbain qui permet l'ouverture attendues à des modes de vies hydrides urbains et ruraux, la facilité des mobilités individuelles et des marchés immobiliers accessibles. Ce mouvement se renforce dans les années 80, via le développement des lotissements et de l'industrialisation de la maison standardisée par les constructeurs, pour caractériser significativement les dynamiques socio-spatiales métropolitaines sur les deux dernières décennies du XXème siècle. Concomitamment certains ménages modestes parviennent à « s'échapper » des grands ensembles pour accéder à la propriété dans un pavillon encore abordable, tandis que les grands ensembles se paupérisent et se communautarisent. A

[150] "Not in my back-yard".

l'entre-soi contraint des cités s'oppose l'entre-soi « protecteur » des quartiers pavillonnaires. Les habitants des grands-ensembles, empêchés dans leurs déplacements, leur accès à l'emploi et leur capacité de consommation sont « assignés à résidence », astreints à la captivité, tandis que les habitants des tissus pavillonnaires sont tributaires d'une « hypermobilité contrainte » (Donzelot, 2004) qu'ils parviendront plus ou moins à assumer financièrement dans le temps, mettant en jeu leur capacité à maintenir un « habiter abordable ».

Une première ségrégation spatiale s'est ainsi opérée entre la ville centre, les grands ensembles et le périurbain pavillonnaire, dessinée à la fois par la quête d'un logement abordable et celle d'un mode de vie différent. Selon les catégories sociales, la marge de manœuvre des ménages pour concilier ces deux aspirations est plus ou moins étroite et directement dépendante de leur solvabilité. Un ménage aisé pourra pleinement choisir son mode de vie, le logement lui étant, dans tous les cas, abordable. Les ménages les plus modestes n'ont, eux, guère la possibilité de se préoccuper du mode de vie qu'ils souhaitent. Au sein des classes moyennes et modestes s'opère ainsi une deuxième forme de ségrégation spatiale déterminée par la capacité financière du ménage à concilier dans ses arbitrages de localisation du logement abordable ses aspirations en termes de modes de vie et ses capacités financière d'accès au logement.

Parallèlement, la fragmentation fine des marchés immobiliers locaux forme et déforme les espaces métropolitains, dans lesquels voisinent des communes dites « riches », des communes « populaires », des enclaves de quartiers aisés ou au contraire de quartiers pauvres. A ce processus de fragmentation se superpose un autre mouvement : plus la métropole prospère, s'affirme au niveau national et mondial, s'équipe, assoit son marché de l'emploi, plus elle est sujette à la hausse globale de ses marchés immobiliers. Au cours de ce que nous qualifions de deuxième temps de la périurbanisation, autour des années 2000 (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**), les processus de fragmentation socio-spatiales se mêlent ainsi à un mouvement de nivellement par le haut des marchés immobiliers. Ces deux logiques ne s'enchaînent pas toujours de façon linéaire mais s'opèrent le plus souvent simultanément. Par la tension immobilière accrue qu'elles génèrent, les ségrégations socio-spatiales des quartiers les plus pauvres se renforcent, tandis que les quartiers, villes ou villages dans lesquels les classes moyennes avaient pu accéder à un logement abordable dans le premier temps de la périurbanisation voient leurs marchés immobiliers devenus inaccessibles. Les années 2000-2020 marquent ainsi une complexification du processus de périurbanisation (Cailly, 2010) dans laquelle la question du logement abordable est un puissant agent actif de recomposition socio-spatiale des territoires métropolitains. En effet, d'une part la captivité des ménages les plus modestes, « astreints à un site » (Guédez, 1997) dans les grands ensembles ou autres quartiers

en déprise perdure, d'autre part les quartiers les plus aisés se renforcent et gagnent du terrain. Sous l'effet de l'augmentation des prix de l'immobilier, des quartiers jusque-là encore accessibles aux classes moyennes se transforment en quartiers plus cossus, à l'instar des quartiers résidentiels de la ville centre ou de villages de la première couronne, ou encore de centres urbains réinvestis par les classes moyennes supérieures notamment les jeunes ménages de cadres qui se tournent à nouveau volontiers vers des modes de vie plus citadins et procèdent des mécanismes de gentrification.

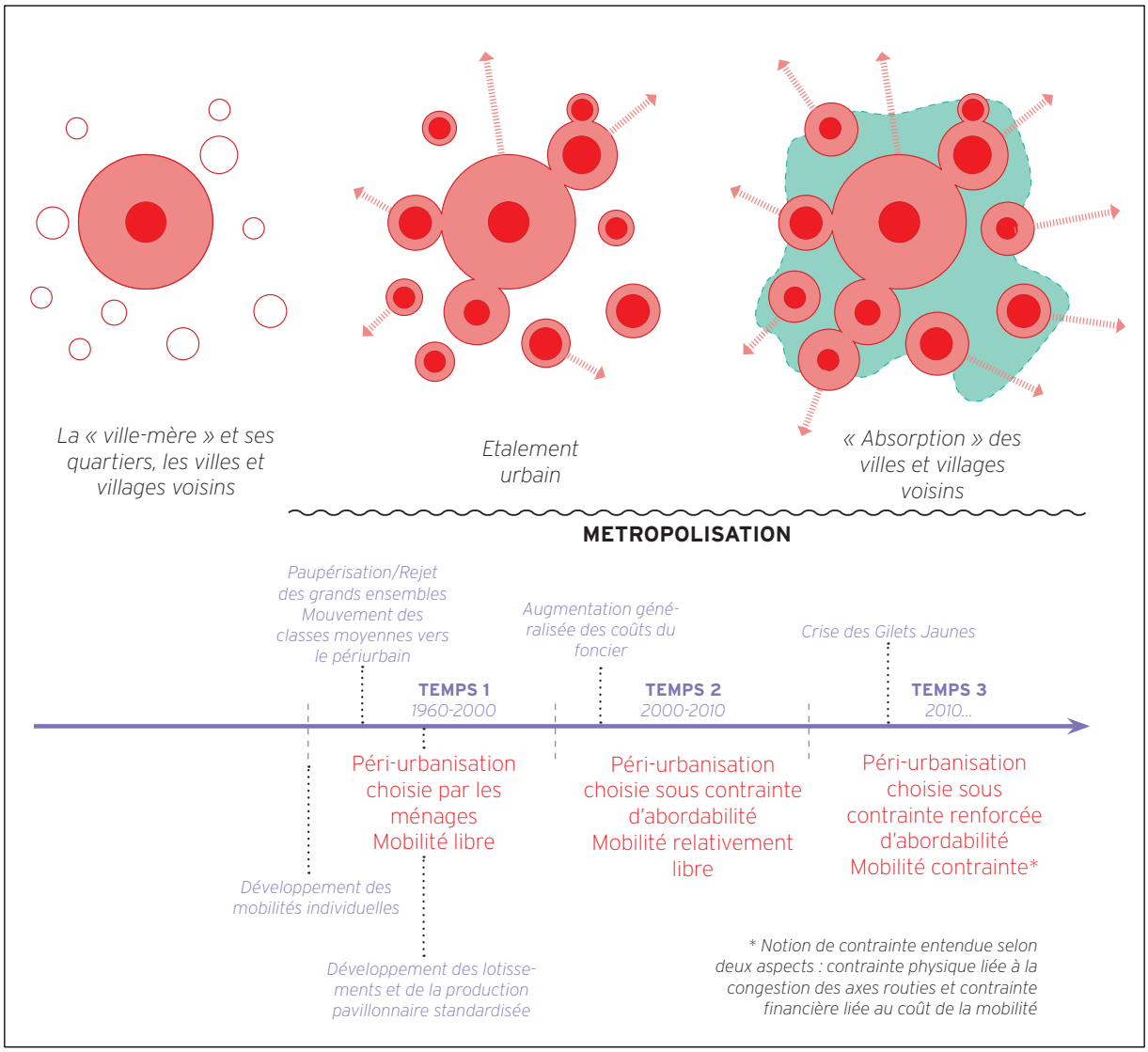


Figure 12 - Les trois temps de la périurbanisation et l'abordabilité du logement (Conception et réalisation : Stéphanie Jannin)

Tandis que, pour reprendre la classification de François Ascher (Ascher & Haumont, 1998), les ménages précaires restent captifs de leur territoire en déprise et les ménages aisées (Figure 7), eux, progressent sur des territoires jusque-là accessibles aux classes moyennes voire modestes, ces dernières sont contraintes à ce que nous qualifierons d'une forme de « nomadisme spatial ». Elles se voient ainsi obligées de se replier vers des territoires plus

lointains au sein de l'aire urbaine, mettant en lumière une troisième forme de ségrégation par l'éloignement à la ville centre et ses polarités d'emplois. Pour ces ménages, le critère d'abordabilité du logement tend alors, par la contrainte, à prédominer sur un réel choix du mode de vie. L'étalement urbain du second temps de la périurbanisation procède ainsi d'avantage de la quête de l'abordabilité du logement que le premier au cours duquel la quête d'un mode de vie était encore déterminante dans les arbitrages menés par les ménages.

La complexification des processus de périurbanisation, significativement marquée par le nomadisme spatial des classes moyennes, procède de temporalités inégales selon les territoires. Les logiques de superposition et/ou de succession dans le temps des fragmentations socio-spatiales mêlés au mouvement de nivellement par le haut des marchés immobiliers, varient en effet d'un territoire à l'autre selon ses caractéristiques physiques, sociales, culturelles ou politiques (Antunez et al., 2017). Cette détermination territoriale explique le décalage dans le temps du nomadisme spatial des ménages des classes moyennes entre une métropole de rang mondial, comme Paris, et les métropoles régionales, la première étant plus avancée chronologiquement dans ses processus de métropolisation et de périurbanisation. L'uniformisation par le haut du marché immobilier qui s'y opère dès les années 90 et se propage dans les premières couronnes de l'aire urbaine oblige déjà les ménages des classes moyennes à arbitrer un choix entre une location dans la ville centre, dans des quartiers plus ou moins favorisés, et une acquisition dans une commune plus ou moins éloignée. Dans les métropoles régionales, les mêmes mécanismes s'observent mais ils sont décalés dans le temps si bien qu'une fragmentation fine des marchés immobiliers locaux peut encore aujourd'hui persister en proximité physique de la ville centre, avec le maintien de secteurs, quartiers, villes ou villages, encore accessibles aux classes moyennes. Le maintien d'un logement abordable pour la classe moyenne dans certains secteurs proches de la ville centre, aujourd'hui encore dans les métropoles régionales, est le plus généralement lié à une situation défavorable (à proximité d'une nuisance routière, d'une zone commerciale, dans un paysage en déprise, voisine d'un quartier sensible ou au cœur d'une mixité sociale encore affirmée…) dans laquelle les logiques de gentrification ne se sont pas encore mises en place. Ceci était encore observable à Paris jusque dans les années 1980/1990, dans les quartiers Nord et Est et dans une partie des communes de la première couronne, également essentiellement au Nord et à l'Est.

Le mécanisme d'uniformisation par le haut des marchés immobiliers, associé à un renforcement de la ségrégation socio-spatiale des quartiers en difficulté, est toutefois identifié comme une tendance structurelle touchant tous les territoires métropolitains. Selon l'avancement dans leurs processus de métropolisation, des fragmentations socio-spatiales peuvent résister à ce

mécanisme, maintenant des opportunités ponctuelles pour les ménages des classes modestes et moyennes. Cependant tout porte à croire que cette résistance est fragile dans le temps et que l'uniformisation par le haut des marchés immobiliers selon des cercles concentriques de plus en plus éloignés autour de la ville centre est la tendance dominante. Celle-ci conduit les ménages des classes moyennes et modestes à s'éloigner de plus en plus loin dans l'aire urbaine face à une ville de plus en plus chère, procédant ainsi d'un phénomène « d'étagement des catégories sociales dans l'espace » (Fourquet & Cassely, 2021), auquel ces ménages, par le nomadisme spatial auquel ils sont contraints, participent plus particulièrement. Pour les plus modestes d'entre eux, la relégation dans les territoires périphériques les plus lointains, dont ils deviennent captifs car privés d'accès aux mobilités et coupés des marchés de l'emploi, constitue une nouvelle forme de ségrégation inquiétante.

c – L'habiter abordable ou la revanche des villages ?

Les relations sociales dans le compromis périurbain

Le « compromis périurbain » tel que décrit par François Ascher repose sur une métropolisation des modes de vie, entre le village où l'on dort, le centre commercial où l'on fait ses courses et le quartier d'affaires où l'on travaille (pour y faire le ménage si on habite le lointain périurbain, pour y encadrer une équipe si on habite un village recherché proche du centre). Ce compromis repose aussi sur une forme de retour au local qui importe non seulement le cadre de vie mais aussi la sociabilité (E. Charmes, 2020). Même si elles sont bien différentes de celles des villages d'hier, les relations de voisinage ne sont pas inexistantes dans les espaces périurbains. Elles naissent souvent autour de l'école, pour les familles, ou autour des activités associatives, sportives, culturelles et sociales, de manière générale. Vivre dans un village ou une petite ville facilite ces relations et oppose une nouvelle forme de convivialité à l'anonymat de la ville dense comme en atteste le développement des tissus associatifs communaux.

Les ménages périurbains, s'ils souhaitent un relatif anonymat, apprécient que les visages de leur voisinage leur soit connus. L'entraide réelle peut rester limitée, mais savoir que l'on peut compter sur un voisin pour récupérer un colis ou surveiller la maison lorsque l'on est en vacances peut s'avérer rassurant et fonder les bases d'un ancrage social nécessaire. La participation des ménages aux temps de sociabilité communale est assez indépendante de leur niveau de revenu et ne permet pas d'établir un fractionnement des classes moyennes et modestes relatif à ces pratiques. Elle dépend plutôt du temps passé au quotidien dans la commune, lui-même essentiellement assujetti à la localisation et aux amplitudes horaires du travail qui

peuvent varier selon les membres du ménage. Les différents niveaux d'appropriation par les membres du ménage du territoire communal peuvent être résumés dans l'opposition « vivre » et « résider ». Ceux qui ne travaillent pas ou que leur profession met en contact quotidien avec les habitants du village disent volontiers y « vivre », ceux dont l'emploi nécessite des déplacements pendulaires motorisés hors commune disent plutôt y « résider » (Guédez, 1997) et leurs relations sociales y sont plus limitées.

Par ailleurs le maintien dans le logement abordable dans le temps montre ses effets, les ménages ayant investi les espaces périurbains dans les premiers temps de la périurbanisation ont vieilli, les enfants sont souvent partis et les parents demeurent à résidence, faute de trouver une offre adaptée dans un village dans lequel ils ont désormais fait leur vie. Les relations sociales qui se sont nouées pendant plusieurs décennies comptent et l'ancrage dans le territoire proche s'est malgré tout formé. Le phénomène de vieillissement de la population des quartiers de lotissement est manifeste et pose d'ailleurs de nombreuses difficultés qui ne sont pas développées ici (spectre de la fermeture de classes, logements inadaptés aux personnes âgées, difficulté à assumer les charges du logement avec la pension de retraite…). Plusieurs facteurs plus récents semblent ainsi montrer une appétence renouvelée pour l'ancrage territorial communal, annonçant peut-être « la revanche des villages » évoquée par Éric Charmes (2019).

Le logement abordable au cœur d'un cocktail de services

Un bien collectif est caractérisé par la double propriété de non-rivalité (ou indivisibilité) et de non-exclusion. La première caractéristique correspond à « la situation d'un bien ou un service qui, une fois produit, peut être consommé simultanément par un certain nombre de personnes, sans que l'ajout d'un ou plusieurs consommateurs n'entraîne de coût de production supplémentaire et sans que la satisfaction de ceux qui en bénéficiaient diminue. La deuxième implique que le fournisseur d'un service collectif est dans l'impossibilité de réserver son usage à ceux qui seraient prêts à le lui acheter. Les biens et services qui présentent simultanément ces deux caractéristiques sont des biens collectifs purs. (…) Ce qui distingue les biens collectifs entre eux, c'est soit leur portée spatiale, soit l'existence d'un effet d'encombrement. Concernant leur portée spatiale, les biens collectifs peuvent concerner différemment les individus en fonction de leur localisation par rapport à l'endroit où ces biens sont disponibles (Sterck, 2004). « Un individu peut ainsi ne pas consommer un bien collectif parce qu'il en est trop éloigné et non parce qu'il est consommé par d'autres. On parle parfois de biens collectifs locaux pour attirer l'attention sur cette dimension particulière des biens considérés », (Wolfelsperger, 1998, p40).

Les biens collectifs locaux mis à disposition des habitants de la commune sont caractérisés par la non-rivalité, la non-exclusivité[151] et sont de portée spatiale limitée. Ils s'opposent aux biens ou services privés, potentiellement eux-aussi locaux, qui vont réunir des caractéristiques inverses à savoir la rivalité (ou la divisibilité) et la possibilité d'exclusion. Les biens collectifs sont difficilement individualisables, les marchés et leur régulation par la libre concurrence sont inopérants à les produire (Sterck, 2004).

Les biens collectifs locaux peuvent être de différentes natures, nous les regrouperons en trois familles : le mobilier urbain (éclairages, feux de circulation, éléments de signalétiques, bancs, fontaines …), les équipements publics (école, bibliothèque, salle associative, terrain sportif, aires de jeux…) et les déterminants immatériels qui visent principalement la préservation de deux biens : les aménités du paysage et les qualités du peuplement (É. Charmes, 2011). Le ménage occupant un logement abordable est maintenu dans un habiter abordable selon sa capacité à accéder physiquement et financièrement à un ensemble de biens, services et équipements. Les biens collectifs locaux vont peser dans cet ensemble. D'une part, car ils sont accessibles dans l'environnement immédiat et constituent ainsi autant de lieux de la territorialité péri-domestique du quotidien (par opposition à l'hyper-territorialité métropolitaine), avec des dépenses relatives à la mobilité nulles ou très faibles. D'autre part, car ils impactent le revenu résiduel des ménages différemment des biens marchands, leur coût étant essentiellement supportés par les impôts locaux, relativement stables donc prévisibles.

Dans les années 50, l'économiste Charles Tiébout a théorisé la position des communes, lorsqu'elles sont suffisamment indépendantes pour mener une politique propre, comme soumissionnaire d'un panier de services et d'équipements à un prix donné. Le prix est déterminé par la fiscalité locale et les valeurs mobilières, tandis que le public bénéficiaire est composé des administrés. Le fonctionnement de la commune va ainsi se rapprocher de celui d'une copropriété fixant dans un règlement intérieur ses modalités de fonctionnement et les types de services et charges auxquels s'expose l'acquéreur. Le principe de s'appuyer sur les municipalités comme autant de productrices des biens particuliers que le marché ne peut produire est proposé par Tiébout comme une « solution » pour les produire et les gérer.

[151] « Un bien est dit collectif lorsqu'il est caractérisé par la double propriété de non-rivalité (ou indivisibilité) et de non-exclusion. La première caractéristique correspond à la situation d'un bien ou un service qui une fois produit peut être consommé simultanément par un certain nombre de personnes, sans que l'ajout d'un ou plusieurs consommateurs n'entraîne de coût de production supplémentaire et sans que la satisfaction de ceux qui en bénéficiaient diminue. La seconde, la non-exclusion, implique que le fournisseur d'un service collectif est dans l'impossibilité de réserver son usage à ceux qui seraient prêts à le lui acheter. Les biens et services qui présentent simultanément ces deux caractéristiques sont des biens collectifs purs. Ils s'opposent aux biens ou services privés qui réunissent les deux caractéristiques inverses, à savoir la rivalité (ou divisibilité) et la possibilité d'exclusion » (Sterck, 2004).

L’économiste James Buchanan va plus loin et reformule la proposition de Tiébout en proposant celle de « la théorie des clubs ». Les communes en tant que fournisseurs d’un panier de biens collectifs locaux vont s’apparenter à un club avec ses membres et son prix d’entrée. Dans la théorie des clubs, Buchanan insiste sur la question centrale qui consiste à déterminer le « membre marginal », c'est-à-dire « la taille du club permettant le meilleur arbitrage entre le coût à supporter et le nombre de personnes avec qui partager » (Buchanan, 1965). Autrement dit il s’agit de parvenir au juste équilibre entre le nombre de cotisants et l’absence de congestion pour l’accès aux biens proposés par le club.

Inspiré par la littérature économique, Éric Charmes propose une évaluation du fonctionnement des communes périurbaines françaises comme des « clubs résidentiels ». Il distingue toutefois son concept de club de celui décrit par les économistes. Ces derniers considèrent que toute les communes sont par définition des clubs, lui s’intéresse au processus par lequel certaines communes deviennent des clubs et qu’ainsi, de leur point de vue, « le modèle économique du club devient une référence régulatrice » (É. Charmes, 2011). Les ménages déterminent la localisation de leur logement et inscrivent son abordabilité dans le temps en fonction du cocktail de bien collectifs locaux auxquels ils auront accès. Sous l'effet notamment des mobilités quotidiennes et résidentielles, de plus en plus de périurbains ne perçoivent plus leur commune comme un lieu constitutif de leur identité mais comme une structure prestataire de services. De ce point de vue, l’achat ou la location du logement, le plus souvent une maison, va s’apparenter à l’acquisition d’un « ticket dans un club résidentiel » dont le ménage devient membre (É. Charmes, 2012). Avec le déplacement des classes moyennes et modestes vers le périurbain se pose la question de la capacité des communes à créer et maintenir dans le temps un « club abordable ».

Conclusion du Chapitre 3 – Du logement abordable à l'habiter abordable, un agent actif des processus de métropolisation

Si la question du logement abordable est théoriquement inscrite dans la polymorphie de la ville-territoire, elle interroge particulièrement les espaces périurbains qu'elle a contribué à façonner, dans ses pratiques et ses paysages, dans ses représentations et ses réalités.

Les ménages en quête d'un logement abordable se sont adaptés au cours des dernières décennies à la ville émergente, dans ses possibilités et ses contraintes, tout autant qu'ils ont contribué par leurs pratiques à l'évolution de ses différentes figures, en particulier celles de la ville-mobile et de la ville aux choix. La figure de la ville-mobile influe directement les territorialités de l'habiter abordable selon plusieurs aspects : l'élargissement des territoires d'accueil du logement abordable, son ancrage dans une double territorialité, celle du péri-domestique quotidien et celle de l'hyper-territorialité métropolitaine, et enfin l'impact sur le revenu résiduel des dépenses « hors logement » liées aux déplacements de la vie quotidienne, avec des distances et des fréquences augmentées. Si la ville au choix constitue vraisemblablement une évolution irréversible de la représentation de l'urbain, la figure est réinterrogée par la question du logement abordable et de l'habiter abordable entendue au sens large.

Au-delà des contraintes réelles de localisation du logement abordable en fonction des possibilités du marché immobilier, qui réduisent le spectre des possibles, la pérennité des modes de vie et des pratiques quotidiennes, dans leurs récurrences et leurs évolutions, sont au cœur de l'idée de l'habiter abordable. Elle s'invite dans les débats sur la mixité sociale et fonctionnelle, les ségrégations sociales et les fragmentations spatiales dont elle est un agent actif, pourtant peu documenté en tant que tel dans les débats académiques français. La nature de plus en plus discriminante, voir excluante, des marchés immobiliers métropolitains favorise l'instauration d'espaces résidentiels fortement et souvent durablement spécialisés selon une maille fine, parfois à l'échelle même de l'opération immobilière, entraînant des processus ségrégatifs, dont elle est à la fois cause et conséquence. L'accroissement physique des territoires dévolus aux plus aisés par les mécaniques de nivellement par le haut des marchés immobiliers d'une part et

par la captivité des populations les plus modestes dans les grands ensembles ou les territoires périphériques les plus reculés d'autres part, mène les ménages des classes moyennes et modestes en quête d'un logement abordable à un appariement sélectif de plus en plus contraint. L'inégalité des conditions d'accès à la mobilité constitue un facteur supplémentaire et aggravant des inégalités sociales et la sédentarité subie dessine de nouvelles formes d'exclusion.

Le logement abordable est vécu comme le pivot à partir duquel les modes de vies éclatés des ménages peuvent se déployer, sous réserve d'un revenu résiduel permettant l'accès à une mobilité accrue. Avec un mode de vie dominé par une intense « auto-mobilité », l'espace métropolitain s'apparente à un monde d'archipels individualisés en mouvement rapide. S'y organisent de nouvelles formes d'appropriation, elles-aussi dessinées en archipels, dans lesquelles la dimension continue du temps et de l'espace s'estompe. L'habitant périurbain, comme celui des quartiers périphériques résidentiels de la ville centre, est confronté à une situation complexe de multi-ancrage et de multi-appartenance ; à la campagne, à la ville, à la métropole, son centre, ses périphéries ou encore aux polarités sociales communales et intercommunales qui forment son territoire du quotidien. Le plus souvent amené à être hors de son périmètre immédiat pour subvenir à ses besoins, consommer ou se divertir, l'intérêt pour la relation de voisinage ou les solidarités de proximité a tout d'abord faibli, marquant le déclin du quartier comme référence socio-spatiale, pour laisser apparaitre plus récemment un regain d'intérêt pour l'échelle de la ville ou du village périurbain. S'y inscrit un nouvel enjeu de l'action publique locale autour de la création et du maintien d'un « club abordable » dans lequel les membres du ménage accèdent à un cocktail de services leur permettant de maintenir dans le temps leur « habiter abordable ». Au cœur de ce dernier, et au-delà de la stricte accessibilité financière au logement, trois éléments apparaissent essentiels : l'accès aux polarités sociales du quotidien fondées autour d'équipements publics de proximité, de commerces et de services, l'accès à la mobilité individuelle et collective qui permet de pratiquer l'hyper-territorialité métropolitaine et enfin l'accès à un cadre de vie entretenant une relation pérennisée avec la nature, en respect de la promesse initiale faite dans le compromis périurbain.

Partie 2 – Le bloc communal au défi de la fabrique politique et opérationnelle de l'habiter abordable

Notre travail nous a conduit en première partie à caractériser notre objet de recherche et explorer son champ conceptuel inscrit dans une dimension sociale, économique et politique, avec des implications urbaines. Nous y déterminons le logement abordable comme le logement urbain propre aux économies politiques néolibérales et mondialisés. La deuxième partie de ce travail s'attache à analyser les conditions de sa fabrique opérationnelle, dans ses processus et son jeu d'acteur, analyse que nous traitons à l'échelon du bloc communal pour deux raisons. La première est que la déclinaison du logement abordable dans les politiques publiques procède d'ajustements dans le secteur du logement libre et du logement social dont la mise en œuvre opérationnelle est laissée à l'appréciation du bloc communal, à l'articulation des politiques communales et intercommunales. La seconde est que la notion de logement abordable s'inscrit dans l'idée plus large de l'habiter abordable qui embrasse les interdépendances entre l'objet de recherche et les dynamiques socio-spatiales métropolitaines. Leur analyse dans le précédent chapitre montre qu'elles inscrivent le logement abordable dans une double territorialité, péri-domestique qui réfère à la commune, et hyper-métropolitaine qui réfère à l'intercommunalité.

L'analyse des processus de fabrique opérationnelle du logement abordable appelle naturellement celle de la fabrique politique et politiste de l'habiter abordable que nous nous proposons d'explorer dans la partie suivante. Notre recherche dans cette deuxième partie se positionne ainsi à l'articulation de l'analyse de la fabrique opérationnelle du logement abordable (en tant que dispositif immobilier) et de celle de l'action publique dédiée au logement abordable (en tant que dispositif politique, social et urbain). Tous deux impactent les dynamiques socio-spatiales métropolitaines et participent à la structuration de l'habiter

abordable. Nous examinons dans notre terrain d'étude les conditions de transformations du système urbain local et analysons la transition métropolitaine, de nature à la fois institutionnelle, sociale et spatiale, qui s'y opère précisément au regard de la problématique du logement abordable.

Chapitre 1 – Présentation du terrain d'étude

L'histoire récente montpelliéraine depuis les années 80 est charpentée par un projet volontariste, qui associe étroitement, dans le récit, l'imaginaire collectif et les faits, le projet politique et le projet urbain. La production de logements, via le développement assumé de nombreux quartiers sous forme de ZAC (Figure 20) proposant une mixité sociale et programmatique, y occupe une place prépondérante, renvoyant longtemps l'image d'une ville dynamique dont rien ne semble arrêter la croissance urbaine et démographique.

Si Montpellier est la métropole la plus dynamique de France en matière de production de logement[152] et d'activités immobilières, sur les quatre dernières décennies ce sont aussi des tensions foncières et immobilières intenses auxquelles la population, plutôt modeste et en grande majorité éligible au logement social[153], doit faire face. Parallèlement en quatre décennies, le fait urbain montpelliérain est passé d'un système urbain basée sur le rapport entre une ville centre, concentrant l'essentiel de la croissance mais aussi de la pauvreté, et sa campagne, à une structure spatiale plus complexe, nourrie d'échanges et d'interactions entre la ville centre, les villes et villages environnants, et les espaces naturels. Les ménages en quête d'un logement abordable y ont, dans leurs choix, leurs contraintes et leurs pratiques quotidiennes, participé aux phénomènes d'étalement, de fragmentation et de recomposition (Ascher, 1995) propres aux processus de métropolisation. Dans le même temps la construction de politiques publiques territoriales « fondées sur des réflexions et un développement endogènes » (Dubois, 2009, p21), portant sur le logement abordable en particulier et la mixité sociale en générale, s'est mise en place progressivement sur le territoire montpelliérain, à l'articulation des gouvernances communales et intercommunales.

Nous nous intéressons ici au terrain d'étude montpelliérain comme un contexte à la fois institutionnel, social et spatial pour comprendre comment s'est ancré et diffusé le problème de

[152] *PLH 2019-2024*, Montpellier 3M (2019), p31 et 32.
[153] *PLH 2019-2024*, Montpellier 3M (2019), p15.

l'inabordabilité du logement depuis les années 2000 et comment les gouvernances urbaines, en prise à une construction intercommunale naissante, se sont adaptées à cette problématique.

A – Montpellier, une métropole « médiane »

Accédant au statut de Métropole prévu dans la loi MAPTAM[154] de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, l'Agglomération de Montpellier devient Métropole au 1er janvier 2015, à l'issue d'un processus démocratique concrétisé par vote tenu dans chaque conseil municipal entre septembre et octobre 2024 et entériné par le vote du 24 octobre 2014 en assemblée communautaire[155]. Bien que bénéficiant du statut institutionnel, Montpellier Méditerranée Métropole (Montpellier3M) est représentative de ce que nous qualifions ici de « métropole médiane ». Parmi les vingt-et-une métropoles françaises créées au 1er janvier 2015 (Encart 16), elle se distingue des « grandes métropoles » françaises que sont Paris (elle-même métropole de rang mondial), Aix-Marseille-Provence, Lyon, Lille, Bordeaux et Toulouse, mais aussi des « petites métropoles » comme Brest, Dijon ou encore Tours.

Encart 16 - Les vingt-et-une métropoles françaises au 1er janvier 2015

Au 1er janvier 2015, 10 métropoles de droit commun sont créées (Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse, Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Nantes et Montpellier) ainsi qu'une collectivité à statut particulier, celle de Lyon, issue de la fusion entre la métropole et le département, ce qui est encore aujourd'hui le seul cas en France.

Au 22 avril 2016, Nancy devient la 15ème métropole française. Enfin au 1er janvier 2016 les métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille Provence remplacent les métropoles de Paris et de Marseille.

La métropole de Nice, elle, avait été créée au 1er janvier 2012, finalement seule métropole française à avoir été créée sur la base de la loi de Réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

La loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain du 28 février 2017 donne aux EPCI de plus de 400 000 habitants, aux EPCI centre d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants ainsi qu'aux EPCI de plus de 250 000 habitants qui comprennent dans leur périmètre un chef-lieu de région et centre d'une zone d'emploi de plus de 500 000 habitants, la possibilité d'accéder au statut de métropole. Par cette dernière disposition, Tours au

[154] LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (1), 2014.

[155] Au 1er janvier 2015, les EPCI de plus de 400 000 habitants au sein d'une aire urbaine de plus de 650 000 habitants sont automatiquement transformés en métropole par décret, il s'agit de Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse qui répondent aux critères. Ce n'est pas le cas de Montpellier, dont l'aire urbaine ne compte encore au 1er janvier 2017 que 616 182 habitants.
Montpellier, au 8ème rang des villes françaises par la taille de sa population municipale en 2015, ne bénéficie dont pas du passage automatique au statut de Métropole contrairement à Rennes (11ème ville française), Grenoble (16ème), Rouen (34ème), ainsi que Bordeaux (9ème par la taille de la population municipale mais qui compte plus de 800 000 habitants au niveau de l'intercommunalité). A la différence de toutes les autres métropoles qui le sont devenues automatiquement par la loi au 1er janvier 2015, Montpellier a acquis le statut par un processus démocratique particulier prévu par les textes, à savoir l'obligation d'un vote dans chaque conseil municipal puis en conseil communautaire.

20 mars 2017, Dijon au 28 avril 2017, Orléans au 1er mai 2017, Toulon, Metz, Clermont-Ferrand, et Saint-Etienne au 1er janvier 2018, viennent compléter le réseau des métropoles françaises.
Ainsi à ce jour, la France compte vint-et-une métropoles : dix-neuf métropoles de droits commun (Bordeaux, Montpellier, Dijon, Strasbourg, Grenoble, Lille, Metz, Nantes, Nice, Orléans, Rennes, Rouen, Nancy, Saint-Etienne, Toulon, Clermont-Ferrand, Brest, Toulouse et Tours), deux métropoles à statut particulier (Aix-Marseille Provence et le Grand Paris) et une collectivité locale à statut particulier (Lyon).

En effet, la loi MAPTAM a permis de créer des métropoles institutionnelles, mais celles-ci présentent de grandes disparités notamment par la taille de population à la fois de leur intercommunalité et de leur ville centre. Même si notre travail ne porte pas sur une analyse comparative entre plusieurs d'entre elles, ni sur un travail de catégorisation au sens de la géographie quantitative, il nécessite de prendre quelques précautions concernant la caractérisation de notre terrain d'étude qui, s'il est celui d'une métropole au sens institutionnel, présente des caractéristiques démographiques qui ne peuvent être comparables à d'autres. Pour mieux comprendre la place de la métropole de Montpellier au sein de ces disparités, nous avons choisi de concentrer notre attention sur une analyse portant sur trois facteurs : la taille de population de la ville centre, la taille de population de l'intercommunalité et l'appartenance à une grande aire d'attraction des villes (Tableau 7). Cette dernière, en s'appuyant sur la relation domicile-travail pour définir un zonage d'étude, témoigne des dynamiques pendulaires inhérente à la compréhension de notre objet d'étude dans un territoire qui dépasse les limites administratives communales et intercommunales[156].

Dans les vingt-deux métropoles françaises, six ont une population qui dépassent les 800 000 habitants (Paris, Aix-Marseille-Provence, Lyon, Lille, Bordeaux et Toulouse). Nous pouvons les qualifier de « grandes métropoles ». Sept Métropoles ont une population environ comprise

[156] Depuis 2020, afin de mieux capter ce phénomène d'évasion résidentielle vers le grand périurbain, l'INSEE a introduit la notion d'aire d'attraction des villes qui succède à celle des aires urbaines de 2010.
L'aire d'attraction des villes n'est pas un périmètre administratif d'action publique mais un outil de zonage identifiant des pôles de populations et d'emploi. En s'appuyant sur la relation domicile-travail pour définir un zonage d'étude, il fournit un indicateur intéressant pour appréhender à l'échelle du grand territoire les dynamiques spatiales logement-emploi, facteurs décisifs quant à l'abordabilité du logement.
Elle a été également été pensée pour permettre une meilleure articulation avec les définitions européennes de Cities et d'aire urbaine fonctionnelle utilisées par Eurostat et l'OCDE, uniformisation qui permet de faciliter les comparaisons internationales. Elle permet par ailleurs de simplifier la notion de la multipolarisation des communes, difficile à appréhender via le zonage en aire urbaine. L'aire d'attraction des villes introduit l'idée d'un pôle et de sa couronne, donc son territoire d'influence. Les pôles sont définis à partir de critères de densité et de population totale cohérents avec la grille communale de densité, et d'un seuil minimum d'emploi. Ils sont classés en quatre catégories (A : cities, B et C : communes de densité intermédiaire, D : communes peu denses). Au sein d'un pôle, la commune la plus peuplée est appelée commune-centre. La couronne de l'aire est déterminée par l'ensemble des communes dont au moins 15% des actifs travaillent dans le pôle. *Base des aires d'attraction des villes* (2020).

entre 200 et 300 000 habitants (Brest, Metz, Dijon, Grand-Nancy, Orléans, Tours-Val-de-Loire et Clermont-Auvergne), nous les appelons les « petites métropoles ».

Entre ces deux grandes catégories, neuf métropoles (Nantes, Nice-Côte d'Azur, Strasbourg, Rouen-Normandie, Montpellier Méditerranée, Rennes, Grenoble-Alpes, Toulon-Provence et Saint-Etienne) se situent dans une situation intermédiaire avec une population comprise entre 400 et 650 000 habitants environ. Si l'on regarde la taille de population de la ville centre de chacune de ces métropoles, le classement par taille de population se modifie. Six grandes villes se dégagent (Paris, Marseille, Lyon, Toulouse, Nantes et Nice) avec des populations allant de 350 à 870 000 habitants. Huit villes ont une population autour de 100 000 habitants. A l'exception de Rouen, elles restent dans le même classement que les petites métropoles. Une catégorie de villes intermédiaires se dessine, de 175 000 à 300 000 habitants, Montpellier étant la plus peuplée de cette catégorie. Lille et Bordeaux, qui comptent parmi les grandes métropoles, basculent dans la catégorie intermédiaire, si l'on s'en tient à la population de la ville centre. Si l'on bascule Rouen dans la catégorie des petites métropoles, du fait de la faible population de sa ville centre, et que l'on maintient Bordeaux et Lille dans la catégorie des grandes métropoles malgré leur faible population communale, la catégorie intermédiaire au regard des populations communales et intercommunales est composée par Strasbourg, Montpellier, Rennes, Grenoble, Toulon et Saint-Etienne. Parmi elle, seules quatre villes sont intégrées à une grande aire d'attraction des villes[157], découpage territorial qui convoque les dynamiques emploi/logement entre la « ville-mère » (le pôle) et son territoire d'influence (la couronne). Ces villes, auxquelles s'additionnent éventuellement quelques communes limitrophes, sont le pôle central de leur aire d'attraction. Il s'agit de Strasbourg Eurométropole, Rennes Métropole, Grenoble-Alpes Métropole et Montpellier Méditerranée Métropole.

A la fois métropoles et villes de catégorie intermédiaire par la taille de population, interagissant sur une grande aire d'attraction des villes, considérée comme le large bassin de vie dans lequel se jouent de fortes dynamiques emploi/logement, ces quatre métropoles constituent une catégorie distincte des grandes et petites métropoles françaises, que l'on appellera ici des « métropoles médianes ». Nous préférons le qualificatif « médiane » à celui de « moyenne », car il reflète mieux la position centrale, mais autonome, de ces métropoles sur une échelle de

[157] L'INSEE distingue plusieurs catégories au sein des aires d'attraction des villes : avec 13 millions d'habitants, l'aire d'attraction de Paris concentre à elle seule près d'un habitant sur cinq. Treize autres « très grandes aires » comptent 700 000 habitants ou plus : Lyon, Marseille-Aix-en-Provence, Lille, Toulouse, Bordeaux, Genève-Annemasse, Nantes, Luxembourg, Strasbourg, Sarrebruck, Montpellier, Rennes et Grenoble. Les quatorze très grandes aires et les 47 grandes aires (200 000 à moins de 700 000 habitants) représentent ensemble 30 % des communes et accueillent 63 % de la population (Base des aires d'attraction des villes, 2020).

valeur incluant les petites et les grandes. Le terme « moyenne » suggère quant à lui un rapport d'influence avec les valeurs extrêmes.

LES 21 METROPOLES INSTITUTIONNELLES			
	Taille de Population	Rang	Date création
Bordeaux Métropole	824 449	5	01/01/2015
Brest Métropole	215 367	22	01/01/2015
Clermont Auvergne Métropole	302 146	16	01/01/2018
Dijon Métropole	260 376	20	28/01/2017
Grenoble Alpes Métropole	452 707	13	01/01/2015
Métropole européenne de Lille	1 189 961	4	01/01/2015
Métropole de Lyon	1 428 062	3	01/01/2015
Métropole Aix Marseille Provence	1 920 664	2	01/01/2016
Metz Métropole	228 793	21	01/01/2018
Montpellier Méditerranée Métropole	497 771	11	01/01/2015
Métropole du Grand Nancy	262 121	19	01/07/2016
Nantes Métropole	677 158	7	01/01/2015
Métropole Nice Côte d'Azur	556 023	8	
Orléans Métropole	294 086	18	01/05/2017
Métropole du Grand Paris	7 144 932	1	01/01/2016
Rennes Métropole	466 866	12	01/01/2015
Métropole Rouen Normandie	501 431	10	01/01/2015
Saint-Etienne Métropole	410 565	15	01/01/2018
Strasbourg Eurométropole	510 718	9	01/01/2015
Toulouse Métropole	806 189	6	01/01/2015
Métropole Toulon Provence Méditerranée	449 118	14	01/01/2018
Tours Métropole Val de Loire	301 900	17	20/03/2017

1 - INTERCOMMUNALITE		
	Taille de Population	Rang
Métropole du Grand Paris	7 144 932	1
Métropole Aix Marseille Provence	1 920 664	2
Métropole de Lyon	1 428 062	3
Métropole européenne de Lille	1 189 961	4
Bordeaux Métropole	824 449	5
Toulouse Métropole	806 189	6
Nantes Métropole	677 158	7
Métropole Nice Côte d'Azur	556 023	8
Strasbourg Eurométropole	510 718	9
Métropole Rouen Normandie	501 431	10
Montpellier Méditerranée Métropole	497 771	11
Rennes Métropole	466 866	12
Grenoble Alpes Métropole	452 707	13
Métropole Toulon Provence Méditerranée	449 118	14
Saint-Etienne Métropole	410 565	15
Clermont Auvergne Métropole	302 146	16
Tours Métropole Val de Loire	301 900	17
Orléans Métropole	294 086	18
Métropole du Grand Nancy	262 121	19
Dijon Métropole	260 376	20
Metz Métropole	228 793	21
Brest Métropole	215 367	22

2 - VILLE CENTRE		
	Taille de Population	Rang
Paris	2 165 423	1
Marseille	870 731	2
Lyon	522 969	3
Lille	234 475	10
Bordeaux	260 958	9
Toulouse	493 465	4
Nantes	318 808	6
Nice	342 669	5
Strasbourg	287 288	8
Rouen	112 321	36
Montpellier	295 542	7
Rennes	220 488	11
Grenoble	158 198	16
Toulon	178 745	13
Saint-Etienne	173 821	14
Clermont-Ferrand	147 865	22
Tours	137 087	26
Orléans	116 269	34
Nancy	105 058	41
Dijon	158 002	17
Metz	118 489	32
Brest	139 926	25

3 - GRANDES AIRES D'ATTRACTION DES VILLES		
	Taille de Population	Rang
Paris	13 114 718	1
Lyon	2 280 845	2
Marseille-Aix	1 873 270	3
Lille	1 510 079	4
Toulouse	1 252 358	6
Bordeaux	1 363 711	5
Genève-Annemasse (partie française)	444 368	12
Nantes	1 011 020	7
Luxembourg (partie française)	308 550	
Strasbourg	853 110	8
Sarrebruck (partie française)	33 784	13
Montpellier	801 595	9
Rennes	739 974	10
Grenoble	717 469	11

Taille de Population +++

Taille de Population ++

Taille de Population +

Métropole "médiane" (taille de population + appartenance à une grande aire de grande attraction des villes)

Tableau 7 - Les métropoles « médianes » par la taille de population (de l'intercommunalité et la ville centre) et l'appartenance à une grande aire d'attraction des villes (Conception et réalisation : Stéphanie Jannin)

Nous avons choisi dans ce travail de ne pas retenir un terrain d'étude portant sur une métropole de premier rang qui appellerait selon nous de nécessaires comparaisons internationales. Ceci pourrait détourner notre travail de l'intérêt porté à la compréhension des mécanismes de fabrication opérationnelle de ce logement dans les territoires, pour le déplacer vers une approche comparative plus théorique entre le logement abordable en tant que concept éprouvé dans le monde anglosaxon et encore fragile et indéterminé ailleurs.

Montpellier, en tant que métropole médiane, nous intéresse particulièrement dans notre recherche sur le logement abordable car des tensions immobilières s'y sont ancrées depuis les années 2000, ce qui n'est pas le cas des petites métropoles institutionnelles dans lesquelles elles émergent selon des temporalités plus récentes. Classée comme grande aire d'attraction des villes, elle révèle également une influence forte sur un périmètre large englobant les intercommunalités voisines et au-delà, qui témoigne des dynamiques socio-spatiales propres aux déplacements logement-emploi particulièrement essentielles pour notre objet de recherche.

L'intérêt de notre analyse se porte sur la manière dont le bloc communal s'est saisi, au sein d'un nouvel environnement institutionnel (celui de la métropole en tant qu'EPCI) du problème de l'inabordabilité du logement pour adapter ses politiques publiques dans leurs dimensions à la fois prospectives (comment anticiper ?) et opérationnelles (comment fabriquer ?).

B – Montpellier et les villages, un territoire à deux visages

Le projet politique montpelliérain, étroitement associé au projet urbain, s'est apparenté dès son origine à un projet de métropolisation qui trouve ses germes à la fin des années 70, avec l'arrivée au pouvoir de Georges Frêche[158] et sa rapide implication dans la fondation de Montpellier Europole (Brunet et al., 1988). Avec la transformation du District en Communauté d'Agglomération en 2001, le territoire montpelliérain reste cependant en quête d'une cohérence territoriale qui fait défaut à une véritable construction métropolitaine. Les faiblesses de cette cohérence territoriale se situent à plusieurs niveaux. D'une part, son « périmètre inachevé » (Volle et al., 2010) par les conflits politiques entre la ville centre et certaines communes, excluant certaines fonctions métropolitaines essentielles du périmètre administratif de l'intercommunalité. D'autre part l'omnipotence du projet de développement montpelliérain qui est à la fois indéniablement une locomotive mais aussi une force, si ce n'est écrasante, fortement

[158] Georges Frêche (1938-2010), Maire de Montpellier et Président du District puis de l'Agglomération de Montpellier (1977-2004), Député (1973-1978, 1981-1993, 1997-2002), Président de la Région Languedoc-Roussillon (2004-2010).

influente, pour le reste du territoire. La poursuite d'un projet territorial cohérent et équilibré, rendu notamment obligatoire avec la création des SCOT en 2000[159], n'efface pas l'idée d'un territoire à deux visages, dont nous analysons plus loin en détails les évolutions à la fois interdépendantes et contrastées. D'un côté la ville centre est caractérisée à la fois par une forte dynamique immobilière, non démentie depuis les années 80, une politique en faveur du logement social particulièrement affirmée, une concentration des ménages locataires du parc social[160] et plus généralement des ménages à faibles ressources. De l'autre les communes de la métropole, dont les maires affirment le plus souvent avec force le maintien de l'identité villageoise, sont caractérisées sur la période 2000-2020 par la diffusion d'une tension immobilière, dans un premier temps en l'absence de maîtrise par les pouvoirs publics, et des dynamiques d'accueil de population relevant davantage des classes moyennes (Huc, 2021).

La démarche « Montpellier Territoires » en 2017 (Encart 17), inscrite dans la recherche de cohérence territoriale par le projet, elle-même initiée avec le SCOT de 2006, reconnait et même affirme ce double visage, en proposant de caractériser le projet de territoire à travers l'idée de « Montpellier, une métropole des villages » à laquelle elle associe « le défi du logement abordable » [161]. Dans son « constat d'étonnement »[162], l'équipe pluridisciplinaire en charge du dossier note une dynamique de la ville centre et de son extension vers la première couronne et interroge : où s'arrête le « cœur métropolitain » et où commence « la métropole des villages » ? Elle observe également une dynamique d'extension des villages malgré une contribution à la production de logement qui reste marginale sur un plan strictement quantitatif.

Encart 17 - La démarche « Montpellier Territoires »

Par délibération du 29 juin 2015, le principe de la démarche Montpellier Territoires est adopté en conseil métropolitain. Montpellier Territoires est définie comme « un projet commun d'aménagement du territoire pour les vingt prochaines années qui constituera le socle spatial et de programmation urbaine de l'ensemble des démarches de planifications en cours, parmi lesquelles celles du SCOT, du PCAET, du PDU, du PLH et du PLUi ». Cette démarche doit également permettre de donner corps aux piliers stratégiques retenus en conférence des maires et adossés à la construction de la métropole[163].

[159] LOI 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (1).
[160] *PLH 2019-2024*, Montpellier 3M (2019), p15, 17, 18.
[161] *Montpellier Territoires, Une métropole productive*, Leclerq et al. (2017b), p29-30.
[162] *Montpellier Territoires, Livret 1*, *Constat d'étonnement*, Leclerq et al. (2017a), p18.
[163] Les cinq piliers stratégiques retenus lors de la création de la métropole sont affinés et complétés pour devenir sept. Au 29 juin 2015, ils sont :

1- La santé (au sens de l'OMS),
2- Le numérique (dont le label French Tech fédère la dynamique économique),
3- Le développement économique, le tourisme et l'industrie,
4- Les transports et la mobilité,
5- L'agroécologie et l'alimentation,

L'échelle de réflexion proposée positionne Montpellier Territoires comme un projet territorial et affirme la volonté de repositionnement des dynamiques spatiales montpelliéraines au regard du grand territoire environnant.

L'articulation multiscalaire est fondatrice et définie à quatre niveaux :

- L'échelle de la commune, qui constitue l'espace du vécu,
- L'échelle des secteurs identifiés dans le SCOT[164] liant plusieurs communes dans la valorisation de leur environnement naturel et culturel,
- L'échelle de la métropole, qui s'affirme comme le niveau stratégique des cohérences permettant de renforcer l'attractivité du territoire, tout en pérennisant ses structures naturelles,
- L'échelle du grand territoire, qui connecte et intègre la métropole à son environnement naturel et son bassin de vie.

Pour mener la démarche Montpellier Territoires, la collectivité décide de de faire appel à une équipe de conception pluridisciplinaire, couvrant les champs de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, du paysage, de l'environnement, de l'économie territoriale, de la sociologie, de la programmation urbaine et des mobilités.

Une consultation nationale d'équipes pluridisciplinaires est engagée en mars 2015 sous la forme d'un appel d'offre restreint. Vingt candidatures sont reçues parmi lesquelles la commission d'appel d'offre retient cinq groupements[165] admis à formuler une offre.

A l'issue de la procédure d'attribution d'un accord cadre mono-attributaire, le groupement Francois Leclerq, Franck Boutté, Base, une Fabrique de la Ville, La Condition Urbaine, Katalyse, Roland Ribi Associés et Ingerop, est désigné lauréat. La décision est entérinée par délibération du conseil métropolitain le 12 novembre 2015. L'enjeu que l'équipe propose de relever est de « passer de la Métropole des projets au projet métropolitain »[166].

Si le projet territorial montpelliérain est facilement cernable à l'échelle de la ville de Montpellier (Volle et al., 2010) et a été activement appréhendé dans la littérature scientifique[167] celui de l'intercommunalité fait l'objet d'une documentation plus récente et traitant le plus souvent de la poursuite d'équilibres territoriaux au regard d'une thématique donnée[168]. Notre objet d'étude nous conduit quant à lui à convoquer régulièrement les deux visages du territoire montpelliérain, avec la ville centre d'une part et les communes d'autre part, dont les dynamiques, les temporalités et les caractéristiques de diffusion de la problématique

6- La culture, le patrimoine et l'université,
7- L'égalité des chances, la citoyenneté le développement social.

[164] Le SCOT de 2006 identifie 6 secteurs géographiques identitaires sur le territoire intercommunal : Cœur d'agglomération, Plaine Ouest, Piémonts et Garrigues, Vallée du Lez, Cadoule et Bérange et Littoral.

[165] Le groupement Francois Leclerq (mandataire), Franck Boutté, Base, une Fabrique de la Ville, La Condition Urbaine, Katalyse, Roland Ribi Associés et Ingerop. Le groupement Atelier Alain Marguerit (mandataire), Brès et Mariolle, Soberco, Egis Conseil, REP, CMN Partners, Transitec. Le groupement uapS (mandataire), Février Carré, Franck Boutté,In Situ, Orgeco, Alain Bourdin, Arcadis. Le groupement Alfred Peter (mandataire), Chemin Faisant, Franck Boutté, Polyprogramme, Tetra, Roland Ribi Associés. Le groupement SEURA (mandataire), Inddigo, Tercia, Sol Paysage, Philippe Raguin, Alphaville et Orgeco.

[166] *Montpellier Territoires, Livret 1*, *Constat d'étonnement,* Leclerq et al. (2017a), p14.

[167] (Brunet et al., 1988 ; Ferras & Volle, 1993 ; Négrier, 1993 ; Volle et al., 1996 ; Dubois, 1996 ; Bartement, 1998 ; Zamponi, 2001 ; Volle & Bernie-Boissard, 2008 ; Négrier, 2001).

[168] Par exemple, les risques littoraux (Barone & Michel, 2022) ; la culture (Négrier & Teillet, 2020) ; le développement durable et le risque inondation (Brun & Volle, 2021) ; la stratégie universitaire (Brun & Coursière, 2014).

du logement abordable se sont déployées de manières différenciées de celle de la ville de Montpellier. Ces communes de la Métropole ne présentent pas des caractéristiques et des approches politiques, sociales et urbaines uniformes. Elles offrent des tailles de population variées, allant d'environ 1000 à 22 000 habitants (Tableau 9), mais affichent dans leur grande majorité des croissances démographiques particulièrement dynamiques[169]. Elles entretiennent des interdépendances avec la ville centre plus ou moins fortes et directement liées à leur proximité physique, ou au contraire à leur éloignement, à celle-ci. Nous proposons une lecture des situations contrastées de ces villages selon une organisation du territoire intercommunal comprise à travers trois couronnes autour de la ville centre. Dans la première couronne, les villages sont devenus des petites villes[170], avec des tâches urbaines qui se confondent le plus souvent avec celle de Montpellier pour constituer le cœur métropolitain. Dans la seconde couronne, les villages offrent des populations de plusieurs milliers d'habitants mais leur tâche urbaine se distingue généralement de celle de Montpellier. Enfin dans la troisième couronne se situent des villages davantage tournés vers leur ruralité que vers le cœur métropolitain et qui accueillent généralement moins de 2000 habitants (Figure 13).

Si l'utilisation du terme « village » pour qualifier les communes de la métropole peut être sujet à discussion, notamment lorsque l'on parle de communes de plusieurs milliers d'habitants, nous l'employons dans ce travail car il est révélateur. Tout d'abord il témoigne avec justesse des représentations qu'en ont à la fois les maires et les habitants qui qualifient généralement leur commune comme telle. Il est également plus représentatif de la construction d'un projet urbain à deux vitesses, avec ses fragmentations et morcellements hérités : celui de Montpellier amorcé avec vigueur dès les années 80 et celui des villages qui a émergé dans une vision à la fois intercommunale et propre à chaque commune dans la première moitié des années 2000 dans le cadre de la construction du premier SCOT de 2006.

[169] Si la croissance démographique globale de l'intercommunalité reste une des plus importantes en France depuis des décennies[169], un basculement est observable dans la deuxième moitié des années 2000. Si auparavant elle se concentrait principalement sur Montpellier, entre 2009 et 2014, le taux de croissance démographique annuel observé est de +1,53% pour Montpellier et de +2,37%[169] pour le reste des communes de la métropole. Certaines d'entre elles affichent entre 2008 et 2018 des croissances démographiques spectaculaires comme Juvignac (+75%), Cournonsec (+58%), Castelnau-le-Lez (+45%) ou encore Grabels (+40%), sans facteur de dépendance avec la taille de population initiale de la commune ou de la proximité à la ville centre. Seules cinq communes affichent un croissance démographique inférieure à 10% sur la période (Tableau 9).

[170] Deux d'entre elles, Castelnau-le Lez et Lattes, accueillent une population de plus de 15000 habitants.

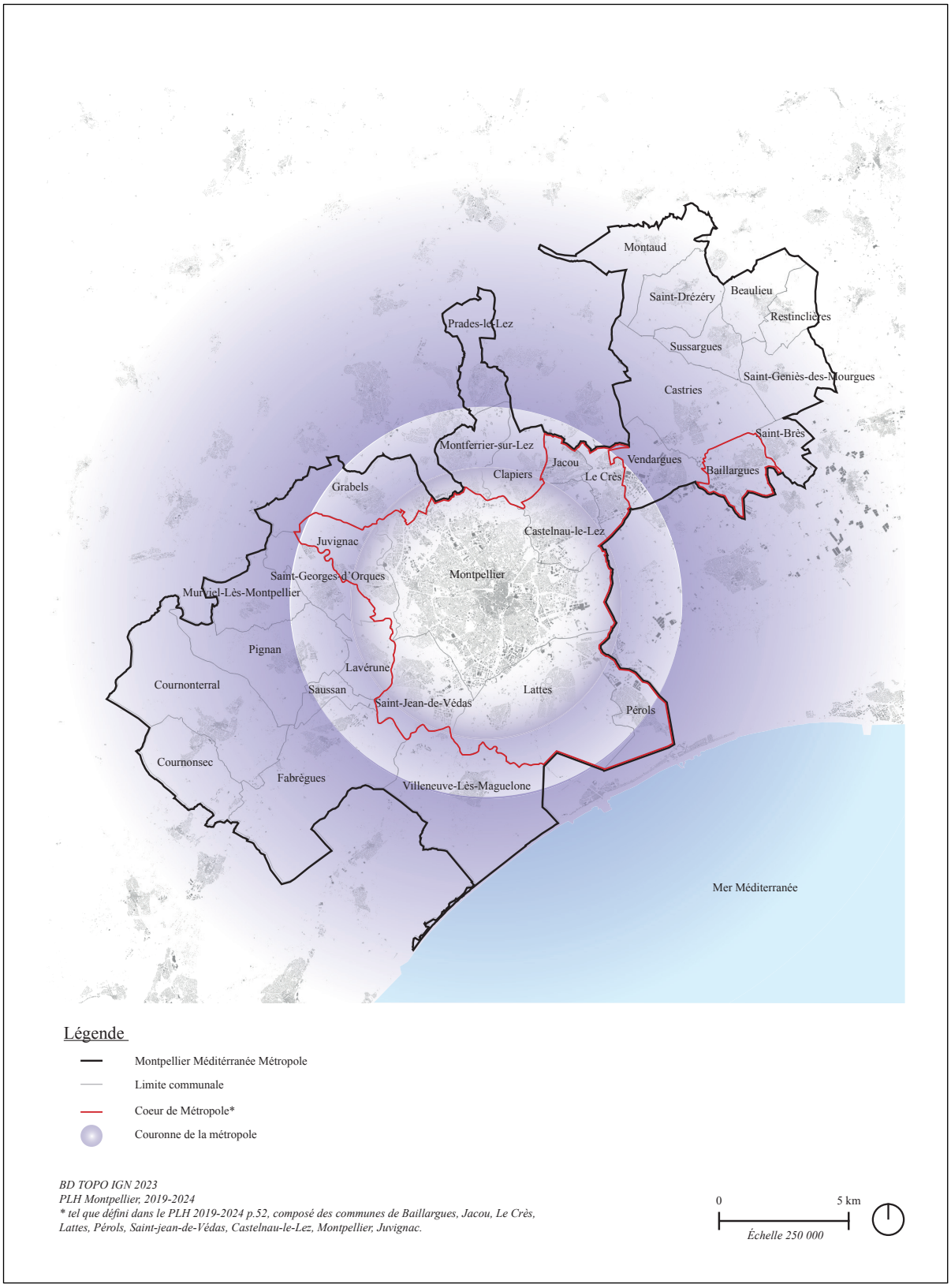


Figure 13 - Les villages de la métropole de Montpellier selon trois couronnes, du cœur métropolitain aux villages ruraux (Conception : Stéphanie Jannin, Réalisation : Shana Poyet)

C – **Des politiques publiques du logement inscrites dans un paradoxe**

Le contexte montpelliérain est marqué par trois caractéristiques significatives qui construisent un cadre de référence complexe dans lequel les politiques publiques communales et intercommunales dédiées au logement et à l'habitat s'inscrivent depuis le début des années 2000 : une forte croissance démographique[171], une biodiversité remarquable et une vulnérabilité particulière aux risques majeurs. Ces trois entrées peuvent apparaitre paradoxales pour traiter la question du logement, entre attentes productivistes, souci de préservation du territoire et protection des populations.

Faisant partie des trente-cinq hotspots mondiaux de la biodiversité, les enjeux de préservation faunistique et floristique sont effectivement particulièrement importants sur le territoire métropolitain. Le patrimoine naturel et écologique du territoire s'articule autour de ses milieux qui sont autant d'espaces singuliers faisant l'objet de mesures conservatoires[172]. A ses zones protégées s'ajoutent des espaces et paysages contribuant aux aménités métropolitaines avec trois séquences majeures à l'échelle du grand Paysage : la trilogie littoral (avec son cordon dunaire et ses étangs) plaine/garrigues qui marque le grand paysage de Villeneuve-lès-Maguelone à Montaud ; les garrigues et coteaux au Nord rattachés au Massif de la Gardiole et enfin, au centre, la plaine construite, agricole et circulée (Figure 14). Le territoire est également particulièrement soumis aux risques majeurs, en particulier le risque inondation (Brun & Volle, 2021), la submersion marine accrue par l'érosion anthropique (Barone & Michel, 2022) et le risque feux de forêts accentué par les évolutions socio-économiques[173].

---

[171] L'explosion démographique montpelliéraine est souvent imputée au projet politique de Georges Frêche. Dans les faits, c'est au cours des mandats de François Delmas qu'elle va être la plus forte, entre 1962 et 1975, la population montpelliéraine est passée de 123 000 à 196 000 habitants, soit une croissance annuelle supérieure à 4%. C'est alors la plus forte progression enregistrée en France. Entre 1968 et 1975, la variation annuelle de la population est de 2,4%, pour osciller de 1975 à 2008 entre 0,4 et 1,3%. Depuis les années 70 jusqu'à nos jours, la croissance démographique est alimentée principalement par le solde migratoire, avec une politique d'accueil affirmée de populations venues de l'extérieur. Aujourd'hui, quel que soit le scénario de projection, le solde migratoire diminuerait au fil des années et deviendrait négatif à partir de 2034, le solde naturel porterait à lui seul la croissance à partir de 2030, ce qui constitue une inflexion majeure dans les dynamiques démographiques observées depuis la deuxième moitié du XXème siècle. *Montpellier Territoires, Livret 1*, *Constat d'étonnement,* Leclerq et al. (2017a).

[172] La Métropole de Montpellier compte onze sites Natura 2000, dont cinq Sites d'Intérêt Communautaire (SIC) dépendant de la directive « Habitat, Faune, Flore », cinq Zones de Protection Spéciale (ZPS) dépendant de la directive européenne « Oiseaux ».
SIC : Étang de Mauguio, Étangs palavasiens, Le Lez, Montagne de la Moure et Causse d'Aumelas, Posidonies de la Côte palavasienne.
ZPS : Étang de Mauguio, Étangs palavasiens et Étang de l'Estagnol, Hautes garrigues du montpelliérais, Plaine de Fabrègues-Poussan, ZPS en mer Côte languedocienne, Garrigues de la Moure et Causse d'Aumelas (SCOT, 2006).

[173] *SCOT*, Montpellier 3M, (2006), p42.

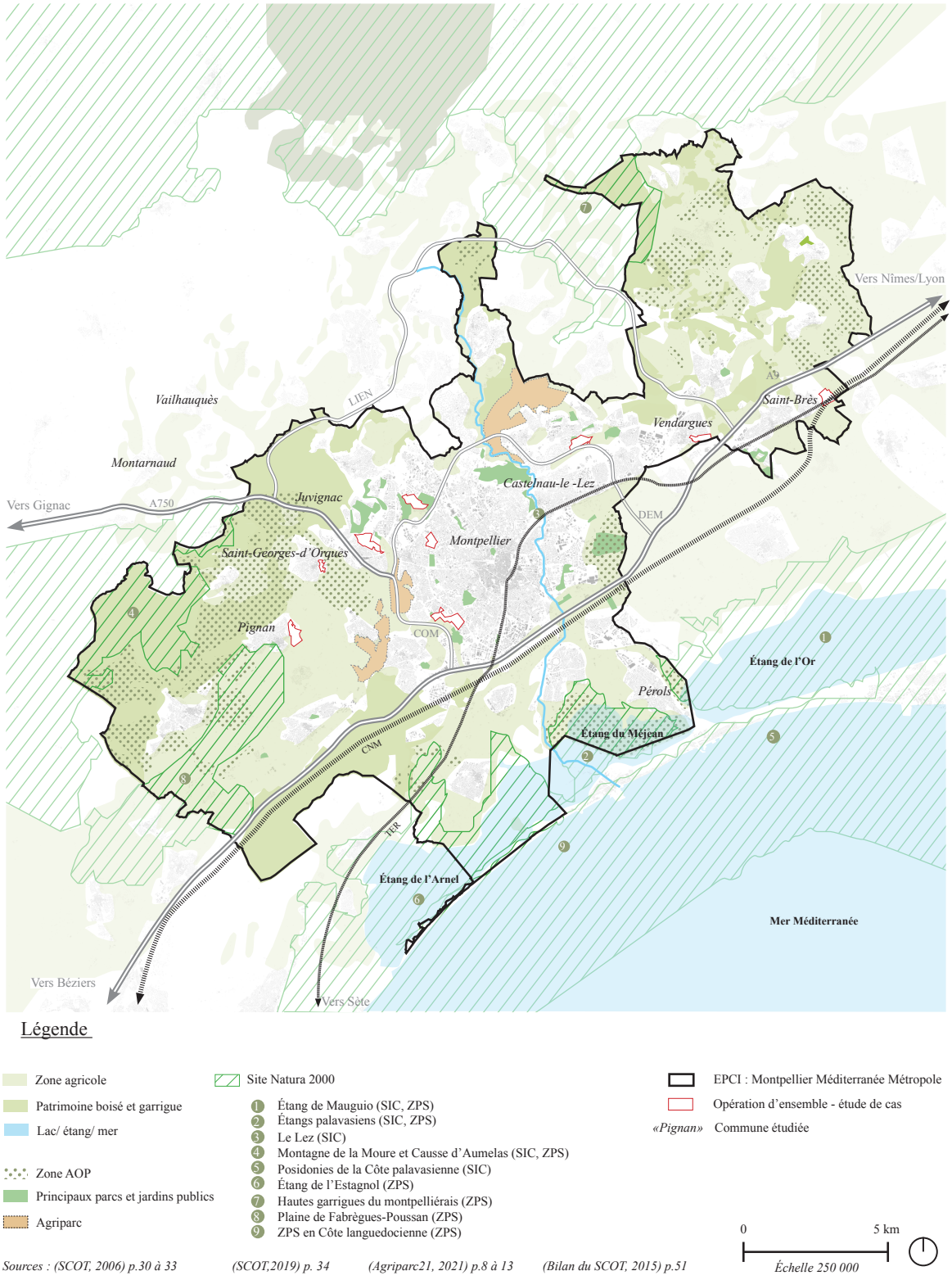


Figure 14 - Un territoire riche d'espaces naturels remarquables et d'une biodiversité exceptionnelle (Conception : Stéphanie Jannin, Réalisation : Shana Poyet)

Parallèlement, depuis les années 2000, l'intercommunalité évalue un besoin de production de logements assez stable et établi au regard des projections démographiques fournies par l'INSEE, autour de 4000 à 5000 unités par an. L'injonction de construire du logement se confronte à celle de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers au bénéfice de

la préservation de la biodiversité et de la protection face aux risques majeurs. Cette confrontation de nature spatiale place un enjeu essentiel autour du sol considéré paradoxalement à la fois comme une ressource non renouvelable à préserver et comme la matière première essentielle au développement du logement. Après plusieurs décennies d'expansion urbaine, les territoires communaux et intercommunaux sont désormais reconnus comme des territoires « finis » dans lesquels la spatialisation du logement à moyens et longs termes est encadrée dans les documents de planification au premier rang desquels figure le SCOT.

Bernard Reichen, le concepteur du SCOT de Montpellier, le caractérisera en 2006 comme une stratégie afin de « préserver le capital nature tout en préparant l'arrivée de 100.000 habitants à l'horizon 2020 »[174]. Embrassant les paradoxes d'un territoire à la fois soumis à une croissance démographique exceptionnelle non démentie depuis les années 60[175] et particulièrement riche d'espaces naturels, agricoles et forestiers à protéger, le SCOT de Montpellier propose, avec « l'inversion du regard »[176], une feuille de route inédite, confortée dans sa révision de 2019. Il marquera aussi l'avènement d'un territoire devenu intercommunautaire et jusque-là « largement frappé de fragmentations multiples, structuré par des discontinuités actives, vécu selon des territorialités disparates » (Volle & Bernie-Boissard, 2008). La production de logement y devient encadrée strictement en renouvellement urbain et dans des secteurs d'extensions spatialisés pour chaque commune, ce qui marquera une étape significative dans l'appréhension des politiques publiques prospectives de l'habitat et aura des conséquences sur leur mise en œuvre opérationnelle, deux aspects que nous détaillons dans cette partie du travail.

D – Choix des communes et études de cas : refléter « la métropole des villages »

Nous avons initialement choisi de retenir la ville de Montpellier et plusieurs autres communes de la Métropole afin d'en étudier plus spécifiquement les mécaniques de production opérationnelle du logement abordable au sein d'opérations d'ensemble. Le premier critère de sélection des communes a été celui de leur représentativité. Elles devaient couvrir des situations contrastées à la fois dans leur localisation, leur situation géographique vis-à-vis de la ville centre, leur taille de population, l'étiquette politique de leur maire et enfin avoir réalisé une

[174] *« Montpellier. Le Scot approuvé »*, La Gazette des Communes, Lelong (2006).
[175] *SCOT*, Montpellier 3M, (2006), p42.
[176] *« De l'inversion du regard... Point de vue de Bernard Reichen »*, D'Architectures, Moiroux (2004).

opération d'aménagement d'ensemble productrice de logements abordables, avec l'accompagnement d'un aménageur public ou privé (Tableau 8).

Une fois ces critères de diversités retenus, nous avons opéré un second filtre relatif à notre ancienne position d'élue ayant travaillé au côté de l'ensemble des maires de la métropole lors du mandat précédent. Notre mandat ayant été effectué sans étiquette politique, cela nous a très certainement évité de devoir exclure de nos entretiens de façon clivante l'ensemble des maires représentant tel ou tel parti politique qui serait opposé au notre, situation réductrice et de nature à affaiblir la nécessaire neutralité scientifique au regard d'oppositions politiques de nature idéologique. Nous avons toutefois évité les quelques maires particulièrement proches de l'exécutif en place actuellement car nous pensons que la sincérité des entretiens aurait pu en être entachée ou tout simplement que nous n'aurions pas été reçue. Nous avons également écarté l'hypothèse d'entretiens avec les maires de Montpellier, précédent ou actuel. Pour le premier, les relations d'importante proximité lors du mandat précédent ne nous semblait pas pouvoir rassembler les conditions nécessaires à la quête de neutralité axiologique. Pour le second, du fait d'une élection postérieure à notre période d'étude, un échange ne nous est pas apparu prioritaire pour notre recherche. De plus, notre situation actuelle de conseillère municipale d'opposition nous aurait sans doute rendue difficile l'accès à un entretien et si toutefois il avait été possible il aurait posé à nouveau d'évidentes questions de quête de neutralité et de sincérité de l'entretien. Nous avons par ailleurs retenu des communes dont les maires avaient à minima un mandat plein, à la ville et à la métropole, car nous souhaitions nous entretenir avec des élus ayant une expérience et un recul sur les questions d'urbanisme et de logement, sur les relations quotidiennes commune/intercommunalité et sur la mise en œuvre de politiques publiques en général. Une fois ces sélections opérées, nos sollicitations à la fois pour un temps d'entretien et pour ses potentielles références ou retranscriptions dans notre travail de recherche ont été très favorablement accueillies et réceptionnées comme une marque d'intérêt pour le travail, complexe, méconnu et bien souvent ingrat, mené au quotidien par les maires.

Nous avons ainsi retenu trois communes de l'est (Castelnau-le-Lez, Vendargues, Saint-Brès) et trois communes de l'ouest montpelliérain (Juvignac, Saint-Georges d'Orques, Pignan), (Figure 2). Elles appartiennent à la première, deuxième et troisième couronne, recoupent différents secteurs identifiés au SCOT, sont de tailles différentes par leur population, leur maire porte des politiques en général et des politiques du logement en particulier contrastées et (Tableau 8). Toutes ont pour point commun d'avoir produit sur la période 2000-2020 des logements abordables sous forme d'opérations d'ensemble que nous appelons également dans ce travail les « études de cas » pour lesquelles elles ont fait appel à un aménageur public ou privé (Figure

15). Pour la ville de Montpellier, nous avons retenu trois études de cas, les quartiers Malbosc, Ovalie et Petit-Bard qui offrent également des contextes et objectifs contrastés. La ZAC Malbosc (environ 2000 logements) au Nord de la ville, dont les études ont démarré en 1999 alors que le logement pouvait encore être abordable dans le diffus en particulier dans les villages de la métropole, a été orientée vers le développement d'une part importante de maisons individuelles. De plus sa mise en œuvre est concomitante avec une évolution notable des méthodes de développement de la politique foncière montpelliéraine, ce que nous expliquons en détail plus loin. La ZAC Ovalie, au Sud de la ville, est lancée quelques années plus tard en 2003 avec un objectif de production de logements plus important (3500 logements), uniquement en immeubles collectifs et avec des acquisitions foncières menées en partie alors que l'augmentation des valeurs foncières s'était déjà installée. Enfin le quartier du Petit-Bard qui procède d'une toute autre démarche puisqu'il s'agit d'un quartier existant ayant fait l'objet d'une rénovation dans le cadre de l'ANRU. A l'époque plus grande copropriété de France, le projet de réhabilitation et démolition/reconstruction portait des objectifs de mixité sociale par l'accueil de populations extérieures au quartier à travers des opérations nouvelles de logements locatifs sociaux et de programmes en accession sociale.

Nous avons approché dans un premier temps ces études de cas à la manière d'un diagnostic de *urban studies* (Collectif Champ Libre ?, 2018) en nous attachant à repérer leur inscription dans les trois sous-champ thématiques que nous avons identifiés dans la première partie de ce travail comme concourant particulièrement à l'idée de l'habiter abordable dans sa double territorialité, hyper-métropolitaine et péri-quotidienne : l'accès à la mobilité, l'intégration dans un système de polarités sociales du quotidien et enfin la proximité à des parcs, espaces naturels, agricoles ou forestiers[177].

Nous avons ensuite enrichi notre analyse en ajoutant deux autres communes de la métropole, Pérols et Grabels, qui n'ont pas développé d'opérations d'ensemble mais mettent en œuvre des actions publiques contrastées quant à la production de logement social dans le diffus. La première est une commune carencée qui possède peu de foncier urbanisable du fait de sa proximité au littoral et de son fort risque inondation. La seconde mène des politiques de développement du logement social particulièrement dynamiques. Nous avons également complété nos échanges avec les maires de deux communes hors métropole, Montarnaud et Vaihauquès. Le choix de ces communes s'est fait en nous appuyant sur le double profil de nos interlocuteurs, à la fois maires d'une commune hors périmètre administratif mais fortement

[177] Ce travail graphique est synthétisé dans l'Annexe 1 - Territorialités de l'habiter abordable.

soumises aux dynamiques de tensions démographiques, foncières et immobilières montpelliéraines, et par ailleurs en responsabilité de questions traitant du logement. Le premier a été Directeur de l'Office HLM Hérault Habitat pendant plus de vingt ans, le second est vice-président de la Communauté de Communes du Pic Saint-Loup en charge de l'aménagement du territoire, fonction incluant la conduite du SCOT et du PLH de l'intercommunalité. Nous nous sommes entretenus avec chaque maire de ces communes de la Métropole et hors Métropole (Tableau 1).

Nous imaginions dans un premier temps détailler les méthodes opérationnelles pour chacun de ces cas d'étude, à Montpellier et dans les villages. Chemin faisant, nous nous sommes rendu compte que ces exemples n'avaient pas tant de valeur dans l'analyse comparative des processus opérationnels à l'œuvre et de leurs résultats quantitatifs qui se sont avérés relativement proches, y compris entre Montpellier et les villages, que dans la manière dont la notion de logement abordable, dans ses représentations, ses temporalités et ses réalisations concrètes, a émergé dans la conception des politiques publiques. Nous pensions donc initialement que cette analyse comparative constituerait un chapitre de ce travail. Nous nous sommes finalement orientée vers une convocation de ces études de cas au fil du texte, ceci afin de mieux comprendre le fil d'ariane tracé par la question du logement abordable dans la construction de politiques publiques territoriales convoquant une gouvernance à plusieurs niveaux, communale et intercommunale, elles-mêmes inscrites dans un cadre de référence national.

L'ensemble des communes et opérations d'ensemble étudiées est synthétisé dans le tableau (Tableau 8) et repéré dans les cartographies suivantes (Figure 2 ; Figure 15).

	Dénomination	Localisation dans la Métropole	Distance à Montpellier (couronne)	Opération d'ensemble / Etude de cas	Aménageur de l'opération d'ensemble	Etiquette politique du Maire	Date entretien avec le Maire
Montpellier	Malbosc	CENTRE *(Secteur Cœur de Métropole)*	-	ZAC Malbosc	Public	PS	-
	Ovalie	CENTRE *(Secteur Cœur de Métropole)*	-	ZAC Ovalie	Public	PS	-
	Petit-Bard	CENTRE *(Secteur Cœur de Métropole)*	-	ANRU Petit Bard	Public	PS	-
Villages	Castelnau-le-lez	EST *(Secteur Vallée du Lez)*	1	ZAC du Caylus	Privé	RPR-UMP-RS-LR-Horizons	29/06/2023
	Vendargues	EST *(Secteur Cadoule Bérange)*	2	ZAC Pompidou	Privé	RPR-LR	16/05/2023
	Saint-Brès	EST *(Secteur Cadoule Bérange)*	3	ZAC Cantaussel	Public	Sans Etiquette	29/06/2023
	Juvignac	OUEST *(Secteur Piémonts-Garrigues)*	1	Zac Constellations	Privé	Sans Etiquette	02/06/2023
	Saint-Georges d'Orques	OUEST *(Secteur Piémonts-Garrigues)*	2	ZAC Cœur d'Orques	Public	LR-Horizons	05/06/2023
	Pignan	OUEST *(Secteur Plaine-Ouest)*	3	ZAC Saint-Estève	Privé	Sans Etiquette	23/05/2023
	Grabels	NORD-OUEST *(Secteur Piémonts-Garrigues)*	1	-	-	LFI	02/05/2023
	Pérols	SUD-EST *(Secteur Littoral)*	2	-	-	UDI	08/06/2023
Villages hors périmètre métropolitain	Montarnaud	-	EPCI Vallée de l'Hérault	-	-	PS	26/04/2023
	Vailhauquès	-	EPCI Pic Saint-Loup	-	-	DVG	09/03/2023

Tableau 8 – Communes étudiées lors de la thèse : présentation synthétique et précisions des études de cas

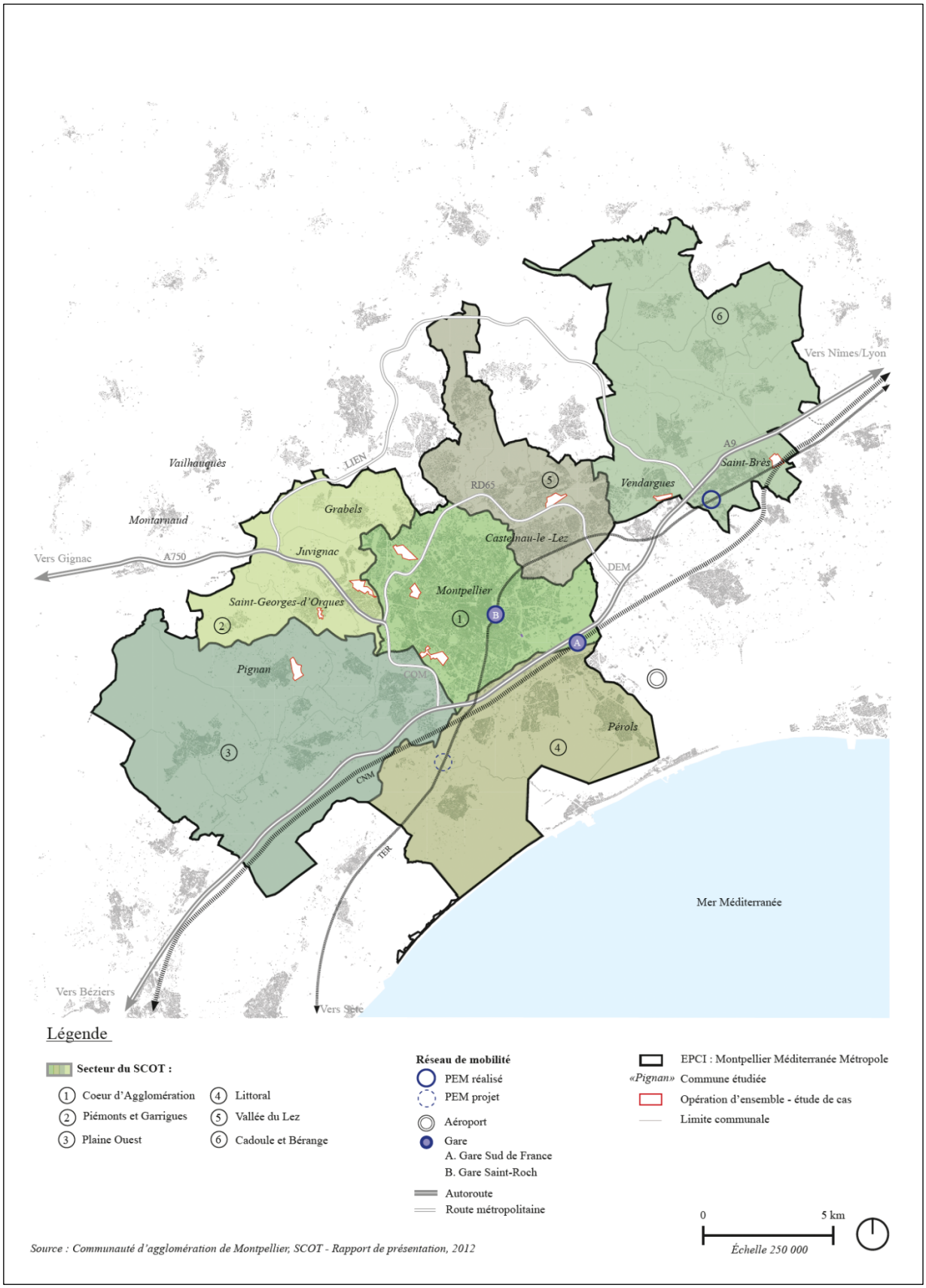


Figure 15 - Repérage des études de cas au sein du périmètre métropolitain montpelliérain (Conception : Stéphanie Jannin, Réalisation : Shana Poyet)

Chapitre 2 – Les maires et le logement abordable

Nous avons identifié dans la première partie de ce travail que la fabrique opérationnelle du logement abordable semblait procéder d'une politique publique territoriale convoquant les échelons les plus locaux, en l'occurrence communaux et intercommunaux. Par ailleurs les questions posées par l'habiter abordable, en particulier celles qui traitent de l'organisation des polarités sociales du quotidien convoquant l'ancrage de la notion dans une territorialité péri-domestique, positionnent l'échelon communal et son représentant, le maire, au cœur des décisions politique idoines et de leurs transformations concrètes.

Afin de poursuivre l'objectif de cette seconde partie de notre travail, qui s'intéresse aux mécanismes de fabrique politique et opérationnelle de l'habiter abordable, il apparait naturel d'ancrer notre réflexion au plus près de cette forme d'appropriation de la notion « par le bas », en débutant notre analyse sur la reconnaissance et l'appropriation par les maires de la problématique du logement abordable, pour ensuite examiner les voies qu'elle ouvre dans le champ de l'action publique communale et enfin nous intéresser à leur inscription dans un cadre de référence en construction, celui de la métropole en tant qu'EPCI.

A – Un nouvel objet de l'action communale

a – Objet implicite et ré-ancrage dans la valeur d'usage du logement

Les différents entretiens que nous avons menés avec les maires des villages de la Métropole de Montpellier (Tableau 1) corroborent le flou autour de l'utilisation du terme que nous avons analysé dans la première partie de ce travail. Les maires emploient spontanément peu le terme de « logement abordable » qu'ils ne corrèlent pas dans un premier temps avec un faisceau d'actions publiques dédié à l'habiter abordable qu'ils mènent pourtant par ailleurs avec volontarisme. Tous ont démarré les entretiens en posant la question « qu'entendez-vous par logement abordable ? ». Les réactions des maires face à l'intérêt scientifique pour la question

du logement abordable convergent. Cet intérêt les rassure dans la légitimité de leur action publique autour d'une problématique qu'ils ont reconnue intuitivement sans le plus souvent chercher à la conceptualiser. Il les conforte aussi dans l'efficacité qu'ils revendiquent, en tant qu'élus « à portée de baffes »[178] à connaître finement leur territoire et les besoins de leurs administrés, en marge, voire en avance, de toute approche scientifique ou technocratique. En tout état de cause, tous se sentent investis sur cette question qu'ils jugent centrale, tant du point de vue des administrés (les demandes de logement constituent, avec les demandes d'emploi, l'écrasante majorité des sollicitations dont ils font l'objet) que du point de vue de l'action publique municipale dont ils estiment qu'elle doit aujourd'hui témoigner d'un engagement pour venir en réponse à ce besoin.

Encart 18 - Qu'est-ce-que le logement abordable ? Verbatim – Entretiens avec des maires des villages de la métropole de Montpellier

« La possibilité pour tout un chacun de pouvoir devenir propriétaire d'un espace de vie, dans un parcours résidentiel ou non, qui lui permettra de fonder son foyer », (le maire d'une commune de plus de 10 000 habitants),
« Un logement pour loger les jeunes », (le maire d'une commune comptant entre 2000 et 5000 habitants),
« Le logement que tout un chacun pourrait se permettre d'obtenir », (le maire d'une commune comptant entre 5000 et 10 000 habitants),
« Un logement au coût d'achat maîtrisé, en lien avec les revenus plutôt modestes de nos habitants », (l'adjoint au maire d'une commune comptant entre 2000 et 5000 habitants),
« Un logement qui suppose un prix d'achat inférieur au prix du marché, mais il n'y a pas de fixation réglementée de ce prix », (le maire d'une commune comptant entre 5000 et 10 000 habitants),
« Un logement qui permet d'apporter tous les éléments positifs de logements sans les contraintes (surendettement, manque équipement, manque confort…) », (le maire d'une commune comptant entre 2000 et 5000 habitants),
« Un logement qui permet l'accession à la propriété pour ceux qui travaillent », (le maire d'une commune comptant entre 5000 et 10 000 habitants),
« Un logement dont le cout d'acquisition ou de location soit compatible avec les revenus moyens, c'est-à-dire un peu au-dessus du SMIC », (le maire d'une commune de plus de 20 000 habitants),
« Un logement qui, du fait d'une action sociale, permet à des personnes qui ne le pourraient pas d'accéder à la propriété, en particulier les jeunes qui ne peuvent plus habiter le village », (le maire d'une commune comptant entre 5000 et 10 000 habitants).

Une fois mis à l'aise sur la légitimité de la question, et celle-ci leur étant retournée, chacun en a proposé une définition succincte de façon spontanée (Encart 18). Cette réaction illustre une appropriation à la fois intuitive et pragmatique de la notion, qu'ils identifient avant tout par le besoin qu'elle sous-tend et auquel ils sont confrontés quotidiennement dans leurs échanges avec

[178] Expression régulièrement employée par les élus locaux et les commentateurs (100 occurrences dans la presse française entre 2015 et 2020, Source Europresse).

les administrés : l'accès au logement pour « tout un chacun ». Cette expression, plusieurs fois employée par les maires lors de nos entretiens, témoigne de leurs préoccupations face à une forme de bon sens perdu par des marchés immobiliers de plus en plus déconnectés des attentes qualitatives et des possibilités financières des ménages qui ne relèvent ni des classes aisées, ni des publics les plus précaires. Le « tout un chacun » cible une vision du ménage, concrète et tangible, en opposition à la désincarnation de l'investisseur, institutionnel ou non, du gestionnaire patrimonial, de l'acteur financier... L'expression traduit ainsi avec une certaine simplicité l'idée, combattue dans le discours des maires, de l'effacement de la valeur d'usage au profit de la valeur marchande (Fijalkow, 2011) et financière du logement qui s'est imposé sur les deux dernières décennies et que les maires perçoivent particulièrement. Ils considèrent avant tout le logement abordable comme le lieu d'épanouissement du foyer et comme l'espace de réalisation du projet de vie du ménage, dont le corollaire est un ancrage fort et durable de ses membres dans la commune. En ce sens, le logement abordable est catégoriquement opposé aux produits investisseurs pour lesquels les rotations des occupants sont nombreuses et qui est le plus souvent considéré par les ménages comme une situation transitoire, dans l'espoir d'accéder ultérieurement à la propriété. Les maires associent le produit investisseur à une anonymisation de ses occupants, le public y est mouvant et plutôt considéré comme un consommateur temporaire des équipements et aménités communales qui sont à sa disposition. A l'opposé, le public du logement abordable est « plus enclin à se constituer une identité citoyenne »[179], à s'impliquer dans la vie communale et in fine à être réceptif, voire attentif, à l'action publique menée par l'équipe municipale.

Les définitions que les maires donnent du logement abordable convergent toutes vers un logement qui répond à un besoin non satisfait par le marché et dont la production nécessite une volonté politique. Tous opèrent une distinction évidente entre la problématique du logement abordable et celle du mal-logement. Ils identifient également que le logement social est un logement abordable, mais que le besoin en logement abordable ne peut désormais plus être pourvu dans le parc social faute de places disponibles, reconnaissant ainsi le logement social comme une sous-catégorie du logement abordable.

Le statut d'occupation du logement abordable évoqué par les maires, explicitement ou implicitement, pointe essentiellement l'accession à la propriété ce que nous expliquons à travers deux points. Le premier se réfère au modèle de développement de ces villages construit depuis l'après-guerre sur l'accès à la propriété qui perdure comme référence intuitive. Le second est

[179] Entretien avec le Maire d'une commune de la Métropole de Montpellier tenu le 02/06/2023. Commune de la 1ère couronne comptant environ 11 000 habitants.

plus intéressé, il se rapporte à l'objectif pour le maire de fidélisation des ménages dans la commune. Les entretiens menés ont révélé une « hiérarchie » tacite établie par les maires pour évaluer l'ancrage durable du ménage dans la commune : au premier rang le logement abordable en accession, au dernier le logement investisseur en location, au milieu le logement locatif social dans un contexte de raréfaction des rotations[180] (Driant, 2013). Nos entretiens révèlent toutefois que le sujet du logement abordable en location commence à émerger récemment, face à la difficulté croissante d'accès à l'emprunt immobilier.

Si les maires des villages ne nomment généralement pas le logement abordable de manière explicite, il apparait pourtant comme une notion qu'ils se sont appropriée, ceci sans divergences majeures d'une définition à l'autre, et qui est entendue comme un maillon essentiel de l'action publique à l'échelon communal.

b – Des injonctions contradictoires défavorables au logement abordable

Le travail des élus locaux quant à la production de logement abordable situe leur action à l'articulation d'une dimension de type *policies* et d'une dimension de type *politics*.

La première réfère à une action publique dédiée à la mise en œuvre de politiques publiques de l'urbanisme et de l'habitat, dans une approche à la fois prospective et opérationnelle. La seconde réfère au travail de médiation quotidienne auprès des habitants, de présence au sein des réseaux de sociabilité et associatifs en particulier ou encore de confortement des soutiens électoraux. Si les édiles des grandes villes occupent une part grandissante de leur temps à la première (G. Pinson, 2007) ce n'est pas le cas des maires des villages dont une part importante de l'activité reste ancrée dans la seconde. Parallèlement, avec la réforme territoriale de 2015, qui a engagé le binôme Région/EPCI au détriment du binôme Département/Commune, les politiques publiques de l'urbanisme et de l'habitat font l'objet d'un glissement de compétences vers l'intercommunalité[181] qui en assure le cadre de planification via un dialogue, mais aussi via l'installation de rapports de forces, avec les communes de la Métropole. Les maires des villages assurent ainsi l'articulation complexe entre sollicitations quotidiennes des administrés et inscription de la politique communale dans un cadre de référence devenu essentiellement intercommunal. Les logiques actuelles de l'action publique locale, notamment en matière de

[180] Exemple : 9,6% de rotation en 2014 à Montpellier. *Observatoire de l'habitat - Bilan 2018,* Montpellier3M (2018), p31.

[181] La Métropole est compétente dans la planification du logement via le SCOT et le PLH. Elle est également délégataire des aides à la pierre depuis 2006. La Conférence intercommunale du logement, installée en 2016, attribue les aides du FSL et met en œuvre le Plan Logement d'abord depuis 2018.

logement, vont à l'encontre d'éventuelles prétentions volontaristes des maires. Face à un allongement des processus décisionnels (Cadiou, 2014) et dans le contexte d'une rigueur budgétaire exacerbée des collectivités locales, l'alignement des calendriers réglementaires, techniques et politiques devient un véritable challenge au quotidien. Tout projet de logement doit être conforme à un cadre de planification qui présente des pas de temps longs et décalés : le SCOT a une durée de validité de dix ans, le PLH de six ans, une révision de PLU se déroule sur plusieurs années. Le maire est quant à lui soumis au calendrier électoral et remet son mandat en jeu tous les six ans. Le jeu d'acteurs complexifié et les contraintes multiples imposées par la loi et la planification intercommunale sont de nature à allonger les processus décisionnels, tandis que l'implication dans le cadre intercommunal se paie par « des compromis et des mesures distributives opacifiant les orientations politiques » (Cadiou, 2014). Lors de nos entretiens les maires témoignent de leur réalité : durant un mandat il n'est globalement possible de voir réaliser que des logements dont la localisation et la répartition sociale sont conformes au SCOT, au PLH et au PLU en vigueur tandis que des procédures de modification, de révision simplifiée ou de déclaration de projet peuvent être convoquées pour des ajustements à la marge. Ce cadre de planification, dont nous développons plus loin dans cette partie les processus de construction et les contenus, place les maires au cœur d'injonctions contradictoires qui impactent la production de logements abordables.

Mesures conservatoires et localisation du logement

Le SCOT de 2006 a poursuivi l'objectif central d'une maîtrise de l'étalement urbain au niveau intercommunal dans le contexte d'un territoire caractérisé, comme nous l'avons vu, par une croissance démographique exceptionnelle, une biodiversité particulièrement riche (Figure 14) et des risques majeurs accrus, notamment aux inondations. Le document formalisé témoigne d'un exercice de planification à l'échelle de chaque commune qui organise l'occupation des sols, selon une approche globale qui réservent 2/3 d'espaces naturels, agricoles et forestiers et 1/3 pour le développement urbain consommés essentiellement pour la production de logements.

La spécialisation par anticipation d'espaces dévolus essentiellement à la production de logement, si elle détermine une action publique à la fois nécessaire et efficiente pour la lutte contre l'étalement urbain[182], est également de nature à augmenter les valeurs foncières. Le logement est en effet produit sur ces terrains par la planification associée à la mise en œuvre de mécaniques opérationnelles, que nous détaillons plus loin dans cette partie, nécessitant en

[182] *SCOT, Bilan d'étape*, Montpellier3M (2012).

particulier la maîtrise de la valeur foncière et la maîtrise de la péréquation[183], ce qui a deux conséquences. La première, le point de départ de l'équation économique est le prix du foncier et le point d'arrivée le prix de sortie du logement. En désignant par anticipation les secteurs de production du logement, leur coût de sortie augmente. L'exercice même de planification spatiale, comme point de départ à une séquence linéaire d'actions publiques conduisant à la mise en œuvre opérationnelle, se trouve ainsi questionné au prisme de la question de l'abordabilité du logement. Deuxième conséquence, la production de logements abordables, sociaux ou libres, par le principe de la péréquation, est conditionné à la production d'une part majoritaire de logements libres. Il est donc nécessaire pour un maire de porter des projets de logements libres pour pouvoir développer du logement abordable dans les secteurs d'extension du SCOT. Ceci le place dans une contradiction : pour pouvoir produire des logements abordables, donc répondant aux attentes et aux capacités financières des ménages des classes moyennes et modestes, il est conduit à devoir produire une part majoritaire de logements libres, jugés de moins en moins adéquats.

Autre difficulté posée par l'injonction contradictoire de production de logement et de préservation des espaces : certaines communes sont d'ores et déjà saturées et ne peuvent plus qu'accueillir marginalement. Sous l'effet de la rareté, des logements hier abordables accueillant des familles des classes moyennes, sont soumis aujourd'hui à une envolée des prix significative. C'est le cas par exemple de la commune de Pérols, avec ses 9km2 de territoire communal dont 3km2 de zones humides (Étang de l'Or et Étang du Méjean) et 3km2 de zones inondables (zones rouges du PPRI, Loi littorale, Espaces naturels protégés...). Les 3km2 restant accueillent 4700 habitants dans le vieux bourg et les extensions pavillonnaires de la seconde moitié du XXème siècle qui, menées sans vision prospective, ont durablement amputé les possibilités d'accueil de la commune. Pérols est une ville construite jusqu'à ses frontières administratives et dans quasiment toutes ses possibilités réglementaires. Une unique poche de 17Ha inscrite en urbanisation potentielle au SCOT a été « zadée »[184] en 2014 pour en limiter la spéculation

[183] « Le dispositif de péréquation revient à faire en sorte que les promoteurs immobiliers « captent » une partie de la plus-value foncière produite par l'opération de construction et habituellement « captée » par les propriétaires, de façon à diminuer le prix auquel ils vendent le logement locatif social. Cela leur permet, en d'autres termes, de ne pas prendre à leur seule charge la totalité du manque à gagner causé par l'introduction réglementaire de ces logements dans leurs opérations. La péréquation, dans ce cas, est un des moyens trouvés pour rendre « tolérable » cette introduction » (Gimat, 2017a). Nous complétons la définition donnée par Mathieu Gimat à la péréquation en intégrant le logement libre abordable. Dans les ZAC du territoire montpelliérain la péréquation s'organise historiquement entre logement libre et logement abordable à l'échelle de l'opération immobilière, tandis que la péréquation avec le logement social est assurée à l'échelle de l'opération d'ensemble, ce dernier s'y développant donc sous forme d'opérations immobilières distinctes. Ces aspects opérationnels sont développés plus loin dans cette deuxième partie du travail.

[184] Le terme « zader » est employée pour exprimer l'action qui consiste à mettre en place une ZAD (Zone d'Aménagement Différée). « La Zone d'Aménagement Différée est une procédure qui permet aux collectivités locales, via l'utilisation d'un droit de préemption particulier, de s'assurer progressivement de la maîtrise foncière de terrains où il est prévu à terme une opération d'aménagement et ainsi d'éviter que l'annonce de ce projet ne

foncière. Face à l'hostilité des habitants quant à son urbanisation, le maire a reporté jusqu'à nouvel ordre son ouverture qu'il conserve pour l'avenir, telle « une poire pour la soif ». Seule opportunité actuelle pour produire du logement abordable, l'inscription de programmes de logements au cœur de la zone commerciale. Le maire choisit d'y développer un programme de logements sociaux spécifiques à destination des étudiants, la zone déconnectée du cœur de village et de ses équipements ne se prêtant pas selon lui à l'accueil de familles[185]. La saturation du territoire communal place le maire dans une impasse qui l'oblige à déplacer l'action publique de *policies* d'une démarche prospective vers une action opportuniste de localisation d'un dispositif immobilier déconnecté des aménités communales et dans lequel il place pragmatiquement un public sujet à la rotation fréquente. Si la commune de Pérols offre, avec ses nombreuses zones protégées, un contexte spécifique rendant difficiles les montées en généralités, nul doute qu'elle préfigure la situation dans laquelle se trouveront l'ensembles des communes qui auront dans une vingtaine d'années exploitées toutes leurs zones d'extension prévues au SCOT.

Le cas des communes carencées

Avec l'article 55 de la loi SRU votée en 2000, les communes de plus de 3500 habitants ont obligation de produire un certain nombre de logements sociaux (20% en 2000, passés à 25% dans le cadre de la loi ALUR en 2013). Elles sont vingt communes concernées sur les trente-et-une que compte la Métropole montpelliéraine, dont trois maintenues en état de carence par le préfet au regard du bilan triennal 2017-2019[186].

Dans la période 2000-2020, les communes soumises à la loi SRU se sont engagées, avec plus ou moins de volontarisme, dans la réalisation de logement sociaux. Deux visages caractérisent le territoire montpelliérain quant à l'implication dans le logement social. D'un côté Montpellier qui depuis les années 80 affiche une ambition forte sur la production de logement social, de l'autre les communes de la Métropole qui, au début des années 2000, ont globalement toutes des taux de logements sociaux marginaux. Cet aspect témoigne de la tendance à la captation des classes moyennes et supérieures par les communes de l'intercommunalité tandis que la ville centre révèle plutôt une population modeste confirmée par des revenus médians plus faible de

provoque une envolée des prix » (définition CEREMA). Les maires saisissent cette procédure lorsqu'ils souhaitent mettre en place une mesure conservatoire sur des terrains lorsqu'ils ont une réflexion, plus ou moins avancée, sur leur développement urbain futur.

[185] Entretien avec Jean-Pierre Rico, Maire de Pérols depuis 2014. Entretien tenu le 08/06/2023.

[186] Baillargues, Fabrègues, Saint-Georges d'Orques.

ses ménages[187]. La mise en application de la loi SRU a un double impact sur la production de logements abordables sur la période 2000-2020. Le premier concerne le logement social en tant que sous-catégorie du logement abordable, le deuxième concerne le logement abordable en tant que catégorie différenciée.

Nom des communes	Population totale			Nombre d'habitants supplémentaires entre 2008 et 2018	Taux de croissance population entre 2008 et 2018	Commune soumise à la Loi SRU	Commune carencée au titre du bilan triennal 2014-2016*	Commune carencée au titre du bilan triennal 2017-2019**	Taux de LLS en 2008 en %	Taux de LLS en 2019 en %	Taux légal de LLS (SRU) à atteindre en %
	2008	2013	2018								
Baillargues	6 152	6 809	7 809	1 657	27%	X		X	5,55	15,5	25
Beaulieu	1 632	1 701	2 104	472	29%						
Castelnau-le-Lez	15 345	18 233	22 202	6 857	45%	X			7,73	17,66	25
Castries	5 597	6 054	6 352	755	13%	X			7,64	12,38	25
Clapiers	5 200	5 464	5 532	332	6%	X			10,41	15,91	25
Cournonsec	2 187	3 000	3 451	1 264	58%						
Cournonterral	5 718	5 879	6 346	628	11%	X			3,7	8,93	25
Fabrègues	6 263	6 408	7 266	1 003	16%	X		X	0,76	5,64	25
Grabels	6 228	7 377	8 700	2 472	40%	X			4,58	15,94	25
Jacou	4 997	6 232	6 902	1 905	38%	X			11,31	17,83	25
Juvignac	6 555	8 180	11 465	4 910	75%	X			3,85	13,82	25
Lattes	16 586	16 020	16 928	342	2%	X	X		6,34	10,66	25
Lavérune	2 762	2 865	3 335	573	21%						
Le Crès	7 362	8 809	9 449	2 087	28%	X			5,73	14,35	25
Montaud	874	980	1 018	144	16%						
Montferrier-sur-Lez	3 531	3 679	4 000	469	13%	X			-	4,09	25
Montpellier	256 344	276 054	293 410	37 066	14%	X			20,24	23,72	25
Murviel-lès-Montpellier	1 776	1 923	1 903	127	7%						
Pérols	8 619	9 071	9 122	503	6%	X	X		1,18	10,65	25
Pignan	6 212	6 621	7 441	1 229	20%	X			6,85	14,58	25
Prades-le-Lez	4 646	4 809	5 686	1 040	22%	X			7,2	11,66	25
Restinclières	1 534	1 665	2 026	492	32%						
Saint-Brès	2 670	2 707	3 046	376	14%						
Saint-Drézéry	2 162	2 317	2 686	524	24%						
Saint-Géniès-des-Mourgues	1 635	1 881	2 000	365	22%						
Saint-Georges d'Orques	5 255	5 411	5 542	287	5%	X	X	X	9,44	9,47	25
Saint-Jean-de-Védas	8 921	8 807	10 645	1 724	19%	X			4,55	12,53	25
Saussan	1 517	1 491	1 643	126	8%						
Sussargues	2 483	2 705	2 833	350	14%						
Vendargues	5 568	6 271	6 369	801	14%	X	X		5,97	9,81	25
Villeneuve-lès-Maguelones	8 847	9 623	10 298	1 451	16%	X			7,7	14,12	25

Tableau 9 - Les trente-et-une communes de la Métropole : population, croissance démographique, part du logement locatif social pour les communes SRU
(Source : INSEE, Transparence Logement Social Ministère de la Transition Écologique, PLH 2019-2024, p36)
(Conception et réalisation : Stéphanie Jannin)

[187] *PLH 2019-2024*, Montpellier 3M (2019), p15.

Avec une première décennie (2000-2010) qui apporte encore peu de résultats efficients dans les villages, la seconde (2010-2020) montre des signes d'amélioration. Ceux-ci sont directement liés à la mise en opérationnalité des secteurs d'extension prévus au SCOT dans chaque commune et qui y sont sur la période les pourvoyeurs essentiels de la production de logement social. Les communes soumises à la loi SRU ne peuvent se soustraire à y produire une part de logement social tandis que celles qui n'y sont pas soumises doivent répondre à minima aux objectifs intercommunaux globaux inscrits dans le PLH, soit 30% de logement social. La production de logements sociaux dans cette période sur l'intercommunalité montpelliéraine rejoint la plupart des observations faites au niveau national (Levasseur, 2015, p5 à 9). Les communes carencées sont des communes plutôt riches et de petites tailles[188], elles se caractérisent par une forte inertie dans la production de logement social. Les communes mises sous tutelle préfectorale à l'issue de la non-atteinte des objectifs triennaux ont des taux de logements sociaux faibles conjugués à un potentiel fiscal relativement élevé qui se traduit par un taux de majoration supérieur de l'amende et donc un taux de prélèvement par habitant plus élevé. Dans le même temps les taux de réalisation des objectifs triennaux restent faibles pour l'ensemble des communes qui n'étaient pas, précédemment à la loi SRU, engagées sur le logement social. Elles ont en effet des taux de réalisation bien plus faible que les autres qui, à l'instar de Jacou ou Clapiers, révèlent de dynamiques en faveur du logement social antérieures à la loi SRU et confortées sur la période 2000-2020. Montpellier de son côté maintient sur la durée de façon stable son engagement pour le logement social et est selon la Fondation Abbé Pierre la seule grande ville de France[189] ayant atteint en 2023 les objectifs quantitatifs et qualitatifs sur la période triennale 2020-2022[190], pour autant elle ne parvient pas encore à atteindre tout à fait les 25% demandés.

L'observation faite au niveau national d'une faible évolution de la répartition du logement social entre les communes, liées aux deux mouvements (relative atonie dans les communes obligées au rattrapage et poursuite du dynamisme dans celles déjà engagées ou ayant atteint leur quota), (Levasseur, 2015, p11) peut toutefois être modulé sur la métropole montpelliéraine. En effet, sur la période 2010-2020 un rééquilibrage certain de la production sur le territoire intercommunal, jusque-là quasi exclusivement circonscris à Montpellier avant les années 2000, est observable. Un groupe de communes au faible taux de logements sociaux en 2008 progressent de manière significative dans la décennie suivante, progression rendue possible par

[188] Inférieures à 9000 habitants (Levasseur, 2015).
[189] Parmi les douze villes françaises de plus de 100 000 habitants
[190] *29e rapport sur l'état du mal-logement en France*, Fondation Abbé Pierre (2024).

la production de logements dans les extensions prévues dans le SCOT. C'est le cas par exemple de Baillargues, Castries, le Crès, Pignan, Saint-Jean-de-Védas ou Villeneuve-lès-Maguelone. Nous observons dans le cadre de nos entretiens une meilleure acceptation désormais acquise de la part des maires sur la question du logement social, alors que la plupart y étaient totalement réfractaires avant les années 2000. L'acculturation sous l'effet de la loi SRU, de la mise en place du SCOT et du PLH est certes lente mais réelle. Dans le même temps plus de 70% de la population métropolitaine est désormais éligibles au logement social qui tend également à devenir petit à petit dans ses représentations le logement de « tout un chacun »[191]. Ceci n'oblitère pas deux éléments conclusifs dominants : les résultats quantitatifs de production de logements social dans les communes restent faibles et l'atteinte du quota de 25% rendu presqu'impossible à atteindre pour la plupart des communes. Le maire de Pérols témoigne du cas de sa commune : « en six ans nous sommes passés de 1,4% à 14,5% de logements locatifs sociaux, nous avons battu tous les records de production avec 650 logements sociaux construits sur la période ! Mais aujourd'hui pour répondre à la loi SRU il m'en manque encore 1125 et nous sommes donc encore soumis à une amende. Ma commune est hyper-contrainte, nos efforts sont incontestables, j'ai demandé à être entendu par la commission nationale SRU, tout le monde y a reconnu que notre situation était ubuesque »[192]. Dans les secteurs d'extension prévus au SCOT la situation est tout aussi délicate. Malgré une maîtrise publique, le respect de la mixité sociale attendue au SCOT, au PLH et au regard du projet communal, est difficilement compatible avec l'atteinte des objectifs SRU qui conduiraient dans la majorité des cas à n'y construire presque qu'exclusivement du logement social. Nos entretiens révèlent que les maires se sentent confrontés à des objectifs « impossibles à atteindre » au regard des objectifs de mixité sociale et des contraintes de spatialisation, certain allant jusqu'à parler « d'une loi scélérate qui impose 25% de logements sociaux alors que l'on ne pourra jamais les réaliser, sans compter qu'elle vient à l'encontre de la libre administration des communes ». Les maires disent que leurs contraintes sont entendues par l'autorité de tutelle, mais que celle-ci ne retire pas les amendes. D'autres évoquent des montants qui correspondent à 5% du taux d'imposition de la commune et qu'ils affilient à « une forme de racket ! ».

Une Loi SRU bénéfique au logement social mais défavorable au logement abordable libre

La production de logement abordable, en tant que catégorie distincte du logement social, est, elle, particulièrement lésée par la loi SRU, aspect indéniable et pourtant peu documenté. En effet, face à l'obligation légale de production de logement social, les maires priorisent

[191] Pour reprendre l'expression plusieurs fois entendue lors de nos entretiens pour qualifier le logement abordable.
[192] Entretien avec Jean-Pierre Rico, Maire de Pérols depuis 2014. Entretien tenu le 08/06/2023.

naturellement la production de logement social, pour éviter les amendes et le cas échéant sortir de la mise sous tutelle préfectorale. « Je n'ai pas de possibilités de faire du logement abordable, tout ce que je suis autorisé à faire c'est du logement social ! »[193] nous disent certains maires. Si une part d'entre eux a pu les premières années préférer payer des amendes que de produire du logement social, leur montant élevé s'est avéré difficilement tenable dans un contexte de rigueur budgétaire exacerbée qui contraint fortement le développement et la gestion quotidienne des projets communaux (Desage, 2013). Pour les communes placées sous tutelle préfectorale, la production de logement abordable n'est pas une priorité. Le droit de préemption est transféré au préfet au bénéfice du logement social et les servitudes de mixité sociale instaurées dans les PLU le sont également pour favoriser sa production exclusive. La location-accession (PSLA) est envisageable mais peu rentable pour les maires puisque les logements produits sortent du quota SRU au bout de cinq ans, la production de logement social devenant alors une sorte de tonneau de danaïde[194].

L'action des maires volontaires à la production de logements abordables se trouvent donc confrontée à un certain nombre d'injonctions contradictoires qui lui sont défavorables. Le cadre de planification intercommunale embrasse la complexité d'un objectif double de préservation des espaces et de production intensive de logements, qui peut apparaitre opérationnellement paradoxal. La spécialisation par anticipation d'espaces dévolus au développement du logement à moyens et longs termes, si elle permet la nécessaire jugulation de l'étalement urbain est aussi un facteur d'augmentation du coût du foncier à termes qui pénalise l'abordabilité du logement. Bien que posant une vision prospective, la question de la spatialisation du logement à très long terme, lorsque tous les espaces identifiés auront été urbanisés, reste ouverte tandis que la réorientation totale de l'activité de production du logement en renouvellement urbain est loin de permettre, pour le moment, de satisfaire les besoins quantitatifs attendus, aspect que nous développons plus loin. La loi SRU quant à elle aura offert entre 2000 et 2020 un cadre légal permettant d'engager plus et mieux les maires des villages, accueillant jusque-là essentiellement les classes moyennes via le modèle pavillonnaire, sur la production de logement social. La production de logement social reste cependant quantitativement faible et l'atteinte des objectifs à la fois de mixité sociale et de respect des enveloppes foncières dédiées au logement place les maires dans une nouvelle injonction contradictoire, au cœur d'une réflexion sur les grands équilibres socio-spatiaux. Parallèlement la loi SRU pénalise la mise en œuvre de politiques publiques au bénéfice de la production de logements abordables en tant que catégorie

[193] Entretien avec Jean-Pierre Rico, Maire de Pérols depuis 2014. Entretien tenu le 08/06/2023.
[194] La question de l'intégration du PSLA au quota SRU a plusieurs fois fait l'objet de débat au Parlement, sans aboutir pour le moment. *Introduction des logements financés par le prêt social de location-accession dans le quota prévu par la loi SRU*, Sénat (2012).

distincte, puisque la priorité est donnée au logement social dont la production fait l'objet d'un contrôle minutieux par les services de l'État et de contraintes fortes pesant sur la commune en cas de non-respect, d'ordre financier mais aussi ayant trait au pouvoir du maire comme la délégation du droit de préemption ou l'obligation de servitude de mixité sociale.

B – L'habiter abordable, un levier politique dans les villages ?

a – L'opportunité d'une action publique ciblée

Par les politiques du logement et de l'urbanisme, les maires expriment une action publique sur la population, le peuplement et le territoire[195], trois facteurs explicatifs des dynamiques socio-spatiales. Ils se positionnent généralement avec clarté sur leurs objectifs communaux en termes de projections démographiques. Si ceux-ci sont très variables d'une commune à l'autre, trois grandes tendances se dégagent.

Des communes comme Castelnau-le-Lez ou Lattes affirment très tôt leur volonté d'embrasser la dynamique de développement démographique et urbain insufflée par Montpellier. Avec une population moindre, des communes comme Saint Jean-de-Védas, Grabels, Villeneuve-lès-Maguelone, ou encore Juvignac avec sa poussée démographique spectaculaire, inscrivent également leur développement dans une croissance démographique soutenue eu égard à la taille du village dans les années 80 (Tableau 9). Un groupe intermédiaire se dessine autour de communes comme Pignan, Vendargues, Jacou, Baillargues et bien d'autres. Dans les faits elles démontrent un développement démographique également soutenu depuis les années 80 mais modulé par un fort discours politique autour de la préservation du village. Enfin un troisième

[195] « Le mot population désigne un ensemble de personnes coexistant à un moment donné et partageant au moins une caractéristique commune : la population de la France, la population active, la population féminine, la population des personnes âgées, la population des sans-abris » (Damon, 2021).
« Le peuplement est la façon dont une population se répartit géographiquement sur un territoire donné et la façon dont évolue cette répartition spatiale » (Zaninetti, 2021).
« Dans son acception la plus courante, le mot de « peuplement » est utilisé à la fois pour indiquer un « état » et une « action ». En tant qu'« état », le « peuplement » se confond tout simplement avec la définition de « population » : « le nombre de personnes présentes à un moment donné sur un territoire donné ». Mais c'est la deuxième signification qui prévaut dans les usages actuels : peupler, ou constituer et accroître la population d'un territoire à travers une action délibérée » (Paltrinieri, 2014).
« L'étude des populations et du peuplement s'effectue toujours en relation avec les territoires. La disponibilité des données permettant cette étude suppose des limites précises affectées au territoire. Ces dernières peuvent être géopolitiques, administratives ou être dessinées par les habitants eux-mêmes en fonction des lieux professionnels ou de loisir qu'ils fréquentent. Le territoire considéré peut se décliner à toutes les échelles administratives de collectivités territoriales, de leur groupement ou de politiques publiques : région, département, arrondissement, intercommunalité, commune, territoire d'un pôle d'équilibre territorial et rural (pays), territoire de la carte scolaire, territoire pouvant bénéficier de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), territoire de la politique de la ville, territoire d'un groupe d'action locale (GAL) pouvant bénéficier d'un programme de l'Union européenne (LEADER : Liaison entre actions de développement de l'économie rurale)… » (Dumont, 2023). Nous nous intéressons ici dans notre propos au territoire communal.

groupe rassemble l'ensemble des communes de la troisième couronne et une partie de celles de la deuxième. Elles affirment une croissance démographique modérée et placent la préservation de leur caractère rural et villageois au cœur du projet politique. A l'exception de quelques communes comme Lattes ou Castelnau-le-Lez, toutes ont pour axe politique essentiel la préservation de l'identité villageoise et positionnent tout ou partie de leur action publique en « rempart » aux processus dévorants de métropolisation.

Jusque dans les années 2000, les populations accueillies dans les villages sont celles qui peuvent se positionner sur le marché libre. Dans la mesure où la plupart des communes ne sont pas encore soumises à une pression foncière drastique, le logement abordable s'y installe de fait pendant longtemps, sans action politique ciblée. Dans le contexte de diffusion spatiale de la tension foncière qui s'amorce dans les années 2000, les maires s'engagent[196] dans une vision du peuplement de leur commune dans sa définition première : l'accroissement de la population à travers une action délibérée. Entre un marché libre sur lequel ils n'ont pas de réelle prise, et un marché du logement social contraint par un cadre législatif précis, en particulier en ce qui concerne les plafonds de ressources des futurs occupants ou les modalités d'attribution, la question posée par l'abordabilité du logement ouvre aux maires l'opportunité d'une action publique ciblée et plus personnelle en matière de logement.

Nous avons précédemment noté que les définitions du logement abordable données par les maires lors de nos entretiens convergeaient toutes vers un logement qui répond à un besoin non satisfait par le marché et dont la production nécessite une volonté politique, ceci malgré des positionnements politiques couvrant un spectre large (de LFI à LR). Si l'on s'attarde cependant sur la cible de population désignée par le maire pour occuper ce logement abordable, des orientations stratégiques diverses se dessinent, exprimant plus finement les convictions de l'édile et reflétant parfois même son appartenance politique. A Vendargues, le maire (étiquette RPR puis LR), précurseur sur le sujet du logement abordable qu'il a dès le début des années 2000 corrélé à un développement économique soutenu via l'installation d'entreprises et la création d'emploi sur la commune, a défini sa politique de logement abordable, distincte de celle du logement social, pour « permettre l'accession à la propriété pour les jeunes, ceux qui travaillent ». L'ancien maire de Castelnau-le-Lez, devenu depuis sénateur (étiquette RPR puis UMP/RS/LR/Horizons) parle également de ménages jeunes actifs et évoque le surnom qu'il donne officieusement au quartier du Caylus, « le quartier des amoureux » en référence aux jeunes ménages installés qui y construiront leur famille. A Saint-Brès, le maire (sans étiquette,

[196] Notamment dans le cadre du travail mené sur le premier SCOT de 2006 (révisé en 2019) et les différents PLH (2004, 2007, 2013 et 2019).

défenseur des traditions rurales) affirme sur le quartier de Cantaussel la volonté que tous les logements libres produits soient abordables, donc vendus à un prix inférieur à celui du marché. La maire de Pignan (sans étiquette) affirme que la production de logement abordable doit permettre aux familles de trouver un logement adapté sur le quartier Saint-Estève. Elle pointe aussi les séniors, « dont on s'occupe encore peu », comme une cible privilégiée pour le logement abordable. Le maire de Saint-Georges d'Orques (étiquette LR puis Horizon) souhaite lui que le logement abordable du quartier Cœur d'Orques permette aux familles d'accéder à la propriété, ce qu'elles faisaient jusque-là en achetant un lot à bâtir dans le diffus. Le maire de Grabels (étiquette LFI), lui, observe une position assez iconoclaste dans la métropole. Il affirme le logement abordable comme étant le logement des classes modestes et moyennes dont il reconnait les difficultés à se loger et choisit de concentrer son action à le produire à travers le développement du logement social dont il n'a de cesse d'augmenter le parc tout au long de ses différents mandats.

Dans tous les cas nous observons que les maires projettent le public du logement abordable. Cette projection ciblée concourt à la définition qu'ils en donnent, la précise et l'incarne. Dans le même temps ils saisissent avec un enthousiasme certain la marge de manœuvre qui leur est donnée, au cœur de politiques de l'habitat vécues comme très contraignantes et les plaçant dans une situation de « guichet d'enregistrement » ou de « relai gestionnaire » qui ne leur permet pas d'exprimer l'identité de leur projet communal. Avec le logement abordable, ils trouvent ainsi un souffle pour positionner une action publique par ailleurs contrainte et en mesurer les effets concrets et tangibles avec l'installation des ménages, ce qui constitue pour eux un facteur de satisfaction certain.

b – La préférence communale

Que le peuplement soit considéré comme un état (donc lié à la question de la population) ou comme une action, ces deux définitions attestent que la tâche nécessite déjà, pour les maires, sinon un certain courage politique, du moins un engagement manifeste. Entendue selon une troisième signification plus équivoque, la notion de peuplement renvoie également « à certaines pratiques illégales et discriminatoires, comme celles relevant de l'identification ethnique des occupants ou des candidats au logement social » (Desage et al., 2014). Cet aspect est plus embarrassant pour les maires des villages qui, en contacts directs et quotidiens avec leurs administrés, se trouvent face à une difficulté réelle et peu documentée. Ici nous n'évoquons pas les pratiques discriminatoires relatives à des préférences ethniques, ce qui ne suppose pas

qu'elles n'existent pas, mais une autre forme de discrimination particulièrement révélée par la question du logement abordable : la préférence communale.

Au cœur des politiques du logement, les maires se trouvent dans une situation ambiguë. D'un côté une partie de leur travail consiste à œuvrer au quotidien à l'acceptabilité du développement démographique et urbain de la commune pour répondre aux objectifs globaux de production de logements, développement désormais globalement rejeté par les habitants emprunts du phénomène Nimby[197] et faisant « des maires bâtisseurs, des maires battus »[198]. De l'autre, ils sont le canal par lequel transitent les demandes de logement notamment de leurs administrés ou de leurs familles en attente d'un maintien ou d'un regroupement familial. Leurs attentes à voir le maire traiter leur demande est forte. Les habitants admettent le développement urbain de leur commune si celui-ci leur est profitable, c'est-à-dire s'il participe concrètement à une amélioration de leurs conditions de vie. Ils entendent par ailleurs mal tout argumentaire qui déresponsabilise le maire quant aux choix opérés pour ce développement, quand bien même celui-ci est soumis comme nous l'avons vu à de nombreuses contraintes exogènes. Dans les lignes suivantes nous allons analyser la question de la préférence communale à travers les deux cas qui la révèlent : le logement social en tant que sous-catégorie du logement abordable et le logement abordable en tant que catégorie distincte du logement sociale[199].

Mixité sociale et préférence communale dans le secteur du logement social : une position ambiguë pour les maires

Tous les maires n'ont pas la même approche quant au développement du logement social sur leur territoire communal. Ce développement s'est construit de manière très inégale selon les communes sur les deux dernières décennies, en prenant pour cadre les objectifs des PLH successifs que les communes cherchent à atteindre, avec plus ou moins de sincérité vis-à-vis de l'intercommunalité, et en fonction des engagements pris avec leurs électeurs. Au début des années 2000, le développement du logement social est rejeté par la plupart des maires qui y voient le redéploiement sur le territoire communal des populations montpelliéraines en difficulté. Avec l'acculturation produite au moment du processus de conception du SCOT et au

[197] « Au cours des dernières décennies, on a souvent constaté des mouvements d'opposition, individuels ou collectifs, à la réalisation d'ouvrages présentant un intérêt public. On a regroupé ces attitudes sous le terme de « phénomène Nimby », acronyme de l'expression anglaise « Not In My Backyard », qu'on traduit en français par « Pas de ça dans mon jardin ! », ou « Pas de ça chez moi ! ». Ce terme rendrait compte d'une réaction courante qui amène à rejeter l'installation de ces ouvrages près de chez soi, même si, sur le plan des principes, on est d'accord sur leur utilité » (Jodelet, 2001).

[198] *« Maires bâtisseurs, maires battus : la construction freinée par les oppositions »,* Les Échos, Da Veiga (2023).

[199] Le logement libre ne fait pas l'objet de notre analyse puisqu'aucune forme de préférence communale ne peut de fait intervenir dans la cession d'un bien marchand régit par la loi du marché.

regard des difficultés très concrètes que rencontrent de plus en plus d'habitants de leur commune à se loger sur la période 2000-2010, l'engagement des maires pour le logement social s'affirme petit à petit. Celui-ci se traduit dans les documents de planification communaux. En 2012, douze communes sur trente-et-une ont inscrit une servitude de mixité sociale dans leur PLU[200], à ce jour ce sont la quasi-totalité, ceci en attente de l'opposabilité du PLUi qui l'appliquera de fait à l'ensemble du territoire métropolitain.

Régulièrement les maires justifient la production de logements sociaux auprès de leurs administrés en s'appuyant sur la nécessité d'une action publique ciblée pour loger les jeunes de la commune qui démarrent dans la vie et ne peuvent pas rester dans le village car le logement y est devenu trop cher. Par ce biais, les maires parviennent à légitimer le logement social dans leur commune, tout en augurant l'opportunité d'un logement abordable pour une population ciblée vers les jeunes de la commune, mais aussi vers ses travailleurs, ses employés du secteur public, plus récemment ses familles monoparentales ou encore ses séniors qui ne peuvent plus entretenir le pavillon familial que les enfants ont quitté. Le logement social y est rendu plus acceptable précisément car il est présenté comme un logement abordable pour « tout un chacun », mais aussi car il présume d'une opportunité offerte aux habitants de la commune.

Puisque la préférence communale ne peut être considérée légalement comme un critère favorable à l'attribution du logement social, dans la mesure où les ressources publiques traditionnellement liées à la redistribution clientélaire, dont le logement social fait pleinement partie, se raréfient (Mattina, 2007) et parce que les contingents réservataires communaux et intercommunaux ont diminué, notamment du fait du dispositif DALO, la marge de manœuvre des maires quant aux attributions des logements sociaux s'est réduite. Ils se trouvent ainsi en difficulté d'observer une préférence communale qui est pourtant dans les faits l'argument essentiel opposé aux administrés réfractaires à la production de logement social sur la commune. Au-delà d'un aspect qui pourra être jugé clientélaire, selon les maires « c'est aussi là que se joue la question politique de la mixité et de l'intégration »[201] dont ils estiment être les garants[202]. A Grabels ce problème parfaitement identifié a conduit le maire à créer un cadre institutionnel communal autour de l'attribution du logement social, lui permettant de se positionner dans de bonnes conditions sur un niveau de guichet 3 pour la commission intercommunale liée à la loi ALUR[203]. L'objectif assumé est que les élus communaux

[200] *SCOT, Bilan d'étape*, Montpellier3M (2012), p26.
[201] Entretien avec le Maire d'une commune de la Métropole de Montpellier tenu le 02/05/2023.
[202] Aspect conforté également conforté par action n°7 du PLH 2029 : « agir en faveur de l'équilibre de peuplement à l'échelle de la métropole », *PLH 20219-2024*, Montpellier3M (2019).
[203] La loi ALUR prévoit que tout Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) doté d'un Programme local de l'habitat (PLH) exécutoire doit élaborer un Plan Partenarial de Gestion de la Demande de

reprennent place dans l'attribution de logements sociaux en tant qu'experts et garants des grands équilibres de mixité, tout en assurant un cadre légal leur apportant une sécurité juridique et déontologique dans l'exercice de leur mandat. La mise en place de cette architecture administrative et politique appelle des moyens en ressources humaines mis à disposition par la commune et imputés donc à son budget de fonctionnement. Elle se traduit par l'embauche d'une assistante sociale communale chargée de recevoir les demandeurs et de les accompagner dans le montage des dossiers. Une commission interne est mise en place autour d'un élu et d'un agent de l'administration dédiés qui, sur la base d'une grille de critère préétablie, sélectionne les dossiers dont elle assure le cas échéant le portage en commission préfectorale. La commission assure le suivi des ménages, de la constitution de leur dossier jusqu'à l'installation et la mise en place de leur vie dans le logement, en interface avec le bailleur social. Le cas de la commune de Grabels, avec son niveau d'implication particulièrement soutenu sur le logement social, ne constitue pas un modèle représentatif de l'ensemble des communes de la métropole. Il témoigne cependant des fonctionnements mis en place par une commune qui n'opère volontairement pas de distinction entre logement social et logement abordable. Pour transformer cette perspective en action publique opérationnelle, elle s'engage avec volontarisme sur la pluralité de la production de logement social, considéré comme un objet à même de répondre au spectre large des besoins, des ménages les plus précaires aux ménages des classes modestes et moyennes. A Pérols, l'approche est similaire, le maire affirme « nous avons monté un service pour ne pas être un simple guichet d'enregistrement de l'attribution de logements par le Préfet. Nous établissons nos propres listes de critères, c'est un cout et un travail colossal pour la commune, mais si nous ne le faisons pas nous n'avons aucune garantie sur la recherche d'une bonne mixité sociale ».

A Grabels comme à Pérols, les approches retenues relèvent d'une forme de résistance locale à la tendance à la résidualisation du logement social, ceci par le biais d'une implication forte sur la mise en place de la mixité dans le parc social à l'échelon communal. En effet les maires, par une action publique spécifique sur l'attribution du logement social, construisent localement un cadre d'intervention à la construction des équilibres sociaux communaux en mettant en place

Logement Social et d'Information des Demandeurs (PPGDLSID). Le PPGDID est l'un des documents obligatoires et opérationnels de la Conférence Intercommunale du Logement. Celui de la Métropole de Montpellier, adopté en 2019, établi pour une durée de 6 ans, s'organise autour de trois axes : organiser une gestion partagée de la demande ; satisfaire le droit à l'information du demandeur, traiter les demandes émanant des ménages en difficulté (Contrat de Ville, protocole d'engagements renforcés et réciproques 2019-2022, avenant n°2, 2019). Le contenu obligatoire du PPGDID est inscrit dans le Code de la Construction et de l'Habitation (Articles L. 441-2-8, L. 441-2-6 et R. 441-2-16). Les communes se positionnent sur différents niveaux de participation au PPGDLSID déterminés par l'intercommunalité. Niveau 1 : Information du demandeur et communication, Enregistrement de la demande. Niveau 2 : Niveau 1 + Orientation du demandeur. Niveau 3 : Niveau 1 avec Information individualisée + Niveau 2. Niveau 4 : Niveau 3 + Expertise dispositif insertion logement. *Plan Partenarial de Gestion de la Demande et d'Information des Demandeurs 2020-2025*, Montpellier3M (2020).

une organisation idoine structurée et transparente. Cette architecture administrative leur permet, selon eux, de mieux harmoniser les publics accueillis entre d'une part les ménages ciblés par les contingents réservataires préfectoraux réservés au dispositif DALO et d'autre part les ménages relevant de catégories sociales moins précaires, et le cas échéant habitant déjà sur la commune.

Le logement abordable libre, une préférence communale assumée

En ce qui concerne le logement abordable en tant que catégorie distincte du logement social, la question de la préférence communale se pose de façon centrale. Le logement abordable fait bien plus consensus auprès des administrés que le logement social, qui, bien qu'avec des taux d'éligibilité de l'ordre de 70 à 80% de la population de la métropole montpelliéraine, continue à véhiculer dans les villages une image négative. Peu nombreux sont les habitants qui vont défendre leur construction. Avec le logement abordable, l'approche est autre. Les habitants s'identifient dans le logement abordable qui est corrélé à l'idée d'une ascension dans un parcours résidentiel par ailleurs en panne, tant dans ses représentations que ses réalités (Driant, 2021a). La possibilité de devenir propriétaire n'est évidemment pas étrangère à cette reconnaissance positive du logement abordable comme étape, et le plus souvent comme but, dans le parcours résidentiel. Ce dernier reste un marqueur essentiel de l'idée du parcours ascendant qui à la fois caractérise et est attendu par les classes moyennes (Damon, 2013). Le logement abordable est donc, comme le logement social, un marqueur de sécurité et de confort, mais il est aussi celui d'un parcours ascendant. L'attente des habitants pour le mener dans une commune dans laquelle ils ont leurs habitudes est grande. Dans le même temps la possibilité, par le logement abordable, de fidélisation sur la commune d'administrés qui ne relèvent pas des publics les plus en difficulté est perçue comme avantageuse pour les maires des villages, quelle que soit leur étiquette politique. De plus, l'action de fidélisation par la création d'opportunités au bénéfice des habitants, si elle est efficace pour le logement social, est décuplée pour le logement abordable. L'intérêt du logement abordable pour les futurs occupants dépasse la simple opportunité de développer sa vie dans un logement adapté, il constitue un véritable effet d'aubaine pour les ménages à la fois par la dimension patrimoniale liée à l'accession à la propriété et par la plus-value certaine d'un logement libre vendu moins cher que le prix du marché. Le maire de Juvignac en témoigne : « avec le logement abordable, pour le ménage c'est un habitat que l'on investit mais c'est aussi un patrimoine que l'on crée ». La notion de logement abordable ne peut en effet pas décorréler la question de l'accès au logement de celle de la constitution d'un patrimoine immobilier pour les classes modestes et moyennes.

C'est dans la représentation de ce système « gagnant-gagnant » que se dessine le consensus autour du logement abordable dans les villages. L'orientation des ménages communaux demandeurs vers les opérateurs immobiliers qui produisent et vendent le logement abordable est plus ou moins menée par les maires et en tout état de cause apparait facilitée puisqu'échappant aux contraintes d'attribution que l'on trouve dans le logement social. La démarche de légitimation par le maire du développement urbain par la création d'opportunités au bénéfice des habitants du village ou du regroupement familial est, comme pour le logement social, largement utilisée pour le logement abordable. La préférence communale pour le logement abordable est même le plus souvent au centre du discours politique sur le logement, et identifié comme un marqueur de l'efficacité de l'action politique de l'équipe municipale dans sa capacité à corréler la demande recueillie avec une offre créée.

A Saint-Georges d'Orques, le maire exprime qu'avec le logement abordable, « on peut garder les familles dans le village ». A Pignan, la maire se félicite : « sur les primo-accessions que nous avons faites dans le quartier Saint-Estève, 90% sont des familles de Pignan qui en ont profité. Nous avons également construit 88 logements dans une résidence sénior pour personnes âgées autonomes, des T2 et T3, ils sont comptabilisés en logement social. C'est pareil, cela fait d'ailleurs chaud au cœur, car les mamies sont contentes de revoir leur famille et d'être installées à côté de leurs petits-enfants, leurs arrière-petits-enfants »[204]. A Saint-Brès l'intention de préférence communale est également clairement affichée. « Nous avons voulu faire des logements au coût d'achat maîtrisé, en lien avec les revenus plutôt modestes de nos habitants. C'était notre leitmotiv ». A Vendargues ou Castelnau-le-Lez, l'intention est similaire, produire un logement abordable pour maintenir dans la commune les jeunes actifs qui ne pourraient y rester sans l'intervention publique.

A Juvignac la situation est tout autre. Avec la ZAC Constellations, ce sont environ 1300 logements, uniquement libres et sociaux, qui sont sortis de terre en moins de cinq ans, auxquels s'ajoutent environ 200 logements de la ZAC Marco Polo voisine. Un chiffre exceptionnel dans une commune qui comptait moins de 400 habitants dans les années 60 et dans laquelle la population a plus que doublée entre 2000 et 2020[205]. Dans le quartier des Constellations, la majeure partie des logements y sont des produits investisseurs dédiés à la location qui ont quasi totalement bénéficié à une population extra-communale. Le nouveau maire depuis 2014, vertement critique sur ce projet, constate les faiblesses du quartier. Notamment sa faible mixité

[204] *« Pignan : Michelle Cassar maintient la culture Village »,* Hérault Tribune (Fages 2022).
[205] 398 habitants en 1968, 5592 habitants en 1999, 12104 habitants en 2020 (Dossier complet − Commune de Juvignac (34123), 2024).

sociale du fait de l'absence de logements abordables qui n'a pas permis de fixer les habitants dans le quartier, d'empêcher les rotations nombreuses du secteur locatif privé et d'offrir une opportunité aux juvignacois désireux de s'y installer. Il condamne l'absence de vision politique d'ensemble pour le développement d'une commune dont « seul le marché s'est occupé de la transformation physique, par chapelets successifs liés à la vente de foncier public ». Il reconnait depuis son arrivée travailler essentiellement « aux conséquences sociales et urbaines du marché de défiscalisation ». En opposition aux cas précédemment cités, l'absence de production de logements abordables qui auraient permis à la fois de fixer de nouveaux ménages dans la commune et d'assurer des rotations résidentielles intra-communales caractérise le projet des Constellations et, selon le nouveau maire, son échec.

La question de la préférence communale dans l'attribution du logement apparait comme une caractéristique essentielle dans le processus d'action publique dédié au logement abordable. Elle est convoquée à la fois pour légitimer le développement immobilier, en particulier en ce qui concerne le logement social qui reste encore majoritairement rejeté par les habitants dans les villages, et pour témoigner d'une action publique qui offre des opportunités concrètes aux administrés. Avec le logement abordable en tant que catégorie distincte du logement social, à l'opportunité offerte de pouvoir développer sa vie dans un logement adapté, s'ajoute un effet d'aubaine patrimonial indéniable. L'action publique menée par le maire producteur de logements abordables est valorisée, en particulier lorsque ceux-ci bénéficient aux habitants de la commune. Elle est perçue comme une efficacité politique démontrée par la capacité à mettre en lien une demande exprimée, et entendue, avec une offre qui, sans l'intervention publique n'existe pas. Par la production de logements abordables, le maire récupère une marge de manœuvre dans l'action publique dédiée au logement. Celle-ci est bien moindre dans le logement libre, pour lequel il ne peut intervenir tant sur les prix de sortie que sur les attributions, ni dans le logement social pour lequel les plafonds de ressources sont légalement déterminés et les attributions précisément encadrées.

c – L'action entrepreneuriale des maires au service de l'habiter abordable

Entre exigences participatives de la part de la population et contraintes, physiques, réglementaires et économiques, locales et nationales, le maire gère pour le bien des administrés, mais aussi des élus, du personnel administratif, des acteurs économiques, culturels et sociaux de son territoire, dans le cadre largement complexifié d'une gouvernance élargie et d'une responsabilité sociétale forte (Ghallal et al., 2022). Dans le contexte actuel de crise et de méfiance vis-à-vis des élus, ces derniers se doivent d'être innovants et d'agir plus efficacement

(Baslé, 2014). Le contenu de nos entretiens fait émerger un lien direct établi par les maires entre la question du logement abordable, plus largement de l'habiter abordable, et l'efficacité de l'action politique qu'ils ont la responsabilité de mettre en oeuvre. Certains disent « un maire, son job c'est de faire en sorte que ses administrés soient le plus heureux possible, donc puisse rester ici et être propriétaires »[206], la production de logements abordables pour la population communale qui, compte tenu de l'augmentation des couts du logement est contrainte à l'éloignement semble ici résumer un aspect essentiel de la fonction du maire. D'autres expriment que « la politique du logement abordable doit être associée à celle de l'équipement de la famille, mais aussi de la commune. Il doit être pensé dans une mixité programmatique, avec un accès aux services, c'est la ville du quart d'heure que nous devons mettre en place »[207].

A partir du milieu des années 2000, alors que l'inabordabilité du logement se diffuse sur la métropole montpelliéraine, l'action publique des maires des villages glisse vers une action entrepreneuriale au service de l'habiter abordable. Elle convoque un développement communal qui lie étroitement deux aspects : la mise en œuvre de logements permettant de garantir l'accueil ou le maintien des classes moyennes et modestes et la montée en puissance de l'équipement communal calibré sur leurs besoins. Outre la nouvelle forme de redistribution clientélaire révélée par la délicate question de la préférence communale, l'action entrepreneuriale des maires des petites et moyennes communes a largement trait depuis le début du XXIème siècle à la recherche d'équilibre et de stabilité du « club abordable ». Les maires retrouvent autour de cette question un terrain d'expression favorable à l'incarnation d'une identité politique propre aux petites et moyennes communes. Elle se dessine à l'articulation des *politics* et des *policies,* le pragmatisme et l'efficacité sont érigés en étendard permettant de dépasser les clivages politiques, non sans une certaine forme de paternalisme vis-à-vis des administrés à qui l'on ambitionne d'offrir un cadre de vie agréable, fonctionnel et durablement abordable. Leur action de « chef d'entreprise » a pour objectif de maîtriser le budget communal et d'aligner les calendriers techniques, réglementaires et politiques, entre vision prospective, réponses aux demandes pressantes et exigences de concertation, avec pour ligne de mire leur réélection.

Fabriquer un cadre propice au « club abordable »

La possibilité d'appartenance à un club résidentiel abordable va voir un impact sur les arbitrages des ménages au moment du choix de localisation (la commune désirée pour son cocktail de

[206] Entretien avec Jean-François Audrin, Maire de Saint-Georges d'Orques. Entretien tenu le 05/06/2023.
[207] Entretien avec Jean-Pierre Pugens, Directeur Hérault Habitat 1998-2019, Maire de Montarnaud (Commune de 3157 habitants de la Communauté de Communes voisine de la Vallée de l'Hérault) depuis 2020. Entretien tenu le 26/04/2023.

services bénéficie-t-elle d'un marché immobilier abordable ?) puis dans le temps (le cocktail de services permet-il de limiter l'utilisation du revenu résiduel pour les pratiques quotidiennes de l'ensemble des membres ?). Les trois familles de biens collectifs locaux que nous avons identifiées dans la première partie de notre travail vont intéresser ces deux aspects de différentes manières et dessiner le cadre d'intervention des maires entrepreneurs au service de l'habiter abordable.

La première, celle du mobilier urbain, va être de moindre importance et n'influe que peu sur le choix des ménages, les communes périurbaines ayant, et quelle que soit leur politique de peuplement, un niveau relativement similaire de mobilier urbain qui va rarement constituer un enjeu politique.

La deuxième, celle des équipements publics va être bien plus décisive dans les arbitrages des ménages pour évaluer l'abordabilité du logement dans le temps. Nous la considérons elle-même selon deux grandes familles : les équipements publics et les infrastructures, notamment de transports, de compétence communale et/ou intercommunale. Elles renvoient directement à la prise en charge dans l'action publique des maires du double ancrage territorial de l'habiter abordable, entre pratique du territoire péri-domestique et de l'hyper-territorialité métropolitaine[208]. Les équipements communaux, sportifs, culturels ou sociaux constituent des points de récurrences des pratiques des familles. Si la commune a perdu à travers les processus de métropolisation de la force en tant que lieu constitutif de l'identité, elle reste néanmoins un espace social dans lequel se développe une grande partie de la vie quotidienne familiale en particulier autour des enfants, de leurs établissements scolaires, de leurs activités sportives et culturelles et de leurs loisirs en général. Les jeunes adolescents y partagent jusqu'au lycée la plupart de leurs moments de sociabilité. Autour des équipements publics se forment les polarités sociales qui constituent le territoire des pratiques quotidiennes des ménages. Leur utilisation impacte dans une moindre mesure le revenu résiduel, d'une part car il ne nécessite pas ou peu de déplacements motorisés, d'autre part car le prix d'entrée à ces équipements est gratuit ou soumis à une cotisation associative annuelle bien plus réduite que celle des équipements privés. La programmation des secteurs d'extension prévus au SCOT, qui concentrent l'essentiel de la production de logements abordables, est ainsi forgée autour des équipements complémentaires à apporter sur la commune au regard de l'accroissement de la population induit. Les maires négocient avec les aménageurs une participation financières pour les réaliser, ce qui constitue un point essentiel de la négociation et du choix définitif de l'aménageur retenu. Sur la ZAC du

[208] Voir Annexe 1 - Territorialités de l'habiter abordable.

Caylus à Castelnau-le-Lez, ce sont des participations à la réalisation d'une école et d'une crèche qui sont obtenues afin de répondre au mieux aux besoins des ménages avec enfants attendus sur le quartier. A Vendargues sur le quartier Pompidou, l'aménageur s'engage via le traité de concession à participer au financement de 30% de la halle des sports et 50% du groupe scolaire Andrée Cosso[209]. A Juvignac, sur la ZAC des Constellations, un poste de police et un groupe scolaire sont intégrés à l'opération d'ensemble. A Saint-Brès l'expérience de la ZAC Cantaussel est plus équivoque. Alors que la commune avait négocié avec l'aménageur public une production de logements exclusivement abordables, dont une part de logement social, le bilan économique de l'opération n'a pas permis de prendre en charge une participation conséquente pour la réalisation du groupe scolaire pourtant indispensable. Le dialogue entre la commune et l'aménageur s'est crispé autour de ce point et la commune a dû prendre en charge cette réalisation en vendant un terrain dont elle était propriétaire à l'extérieur de la ZAC pour financer le groupe scolaire. La commune établit un lien direct entre la perte financière liée à la réalisation de logements exclusivement abordables et l'incapacité du bilan à supporter la réalisation d'un bien collectif pourtant essentiel pour les familles accueillies[210].

Les communes voisines les unes des autres développent des stratégies concurrentielles ou au contraire coordonnées pour déployer au mieux la plurifonctionnalité de ces polarités sociales. Ainsi le terrain de football de Sussargues en synthétique, éclairé et conforme aux normes de la FFF[211] draine les adhérents des clubs sportifs des villages environnants. Cette forme de polycentralité, de type intercommunale ou trans-communale apparait dans les années 2000 (Chalas, 2000). Dans le contexte de rigueur budgétaire, elle se développe et est utilisée pour enrichir, par la mutualisation, le cocktail de services mis en place pour les « membres du club ». L'obtention de l'implantation d'un équipement communautaire, bénéficiant de financements intercommunaux, peut s'y ajouter et renforcer l'attractivité pour les ménages de la commune d'accueil, comme à Saint-Brès où l'implantation de la piscine intercommunale sur la ZAC Cantaussel constitue un véritable atout pour la commune et ses habitants, anciens et nouveaux.

Parallèlement à la valorisation des polarités sociales, les maires se mobilisent pour la réalisation des infrastructures de mobilité permettant à leurs habitants de pratiquer dans de bonnes conditions les territoires péri-domestiques et l'hyper-territorialité métropolitaine. Au niveau communal, la réalisation des voiries, ronds-points et carrefours d'accès fait, comme les

[209] *Traité de Concession d'Aménagement, Avenant n°7*, Commune de Vendargues et GGL (2019).
[210] Entretien avec Josy Schwartz, 1ère adjointe de la commune de Saint-Brès en charge de l'urbanisme depuis 2014, adjointe en charge de l'urbanisme lors du lancement de la Zac sous le mandat 2001-2008. Entretien tenu le 29/06/2023.
[211] Fédération Française de Football.

équipements communaux, l'objet de négociation avec l'aménageur en charge du développement urbain. A Vendargues, dans le cadre de la ZAC Pompidou, outre la halle sportive et le groupe scolaire, l'aménageur est engagé contractuellement à financer 50% du rond-point d'accès et de la rue de la Cave Coopérative. Hier ces engagements concernaient principalement la réalisation des voiries d'accès, carrefours et ronds-points nécessaires à l'accessibilité du nouveau quartier. Aujourd'hui avec le développement de la congestion automobile sur tous les axes de communication vers le cœur métropolitain, la réalisation ou le dédoublement de voiries primaires qui mobilisent les partenaires institutionnels, Département, Région et services de l'État, devient un sujet de tension. Les budgets colossaux nécessaires peinent à être mobilisés, la contestation des mouvements écologistes, politiques et citoyens s'impose face à ces projets routiers, les durées de réalisation s'allongent quand le projet ne devient pas une « arlésienne ». Les maires, eux, s'imposent à la table des négociations en défenseur de leur commune, le plus souvent pour la réalisation de ces projets routiers. C'est le cas des maires de Baillargues et Saint-Brès qui appellent sans succès depuis plus de dix ans la réalisation du contournement de la RN113, principale voie d'accès à leur commune, menaçant à plusieurs reprises les services de l'État de ne plus délivrer de permis de construire. A l'inverse le maire de Grabels s'oppose au développement du LIEN[212] sur sa commune, projet selon lui inutile et dénaturant.

Autres infrastructures de mobilité encouragées unanimement par les maires des territoires communaux concernés car ils permettent de répondre efficacement à la fois aux besoins de déplacements et aux exigences environnementales : les pôles d'échanges multimodaux. La mise en service du pôle d'échange de Baillargues en 2013, qui permet aux habitants du secteur Cadoule-Bérange de rejoindre le cœur de Montpellier en huit minutes, rencontre un vif succès et devient dès 2016 la première halte ferroviaire d'Occitanie en termes de fréquentation. La possibilité d'un déplacement efficace vers le cœur métropolitain s'accompagne d'une croissance démographique notable de la commune entre 2013 et 2018[213] avec une évolution des prix de l'immobilier qui reste toutefois comparable à celle des autres communes métropolitaines. L'efficacité des pôles d'échanges multimodaux fait consensus aux différents échelons institutionnels et parmi la population. Cependant ces projets sont onéreux et ne peuvent se développer que dans les communes pourvues d'un passage de voie ferrée et d'une halte historique, comme c'est le cas à Villeneuve-lès-Maguelone et Castelnau-le-Lez où deux pôles d'échanges multimodaux sont inscrits dans la planification intercommunale depuis le SCOT de 2006, mais toujours en attente d'une réalisation opérationnelle. La plupart des maires

[212] Liaison Intercantonale d'Évitement du Nord.
[213] 6152 habitants en 2008 / 6809 habitants en 2013 / 7809 habitants en 2018, Source INSEE.

sont amenés durant leur mandat à se positionner, pour ou contre, un projet d'infrastructure de mobilité qui touche leur commune. Au travers de ce positionnement s'expriment des objectifs de protection des modes de vies périurbains, entre ville-nature et ville-mobile, mais aussi une attitude politique de défense du territoire communal contre les lourdeurs technocratiques centralisées et au cœur de rapports de forces dans lesquels les maires, dans les faits, pèsent finalement peu.

Le risque de glissement vers un urbanisme exclusif

La troisième famille de biens collectifs que nous abordons, celle des biens immatériels, essentiellement les qualités du peuplement et la préservation des aménités naturelles, révèle quant à elle plutôt la tendance à un urbanisme exclusif (É. Charmes, 2011) qui n'est pas favorable à l'abordabilité durable du logement. Les politiques mises en œuvre pour maitriser les qualités du peuplement et la préservation des aménités naturelles, qui se traduisent essentiellement par la maîtrise de l'usage du sol, se trouvent être convergentes. Elles se révèlent aussi excluantes lorsqu'on les confronte à la question de l'abordabilité du logement.

Créer de l'entre-soi est une motivation pour créer un club (Sandler & Tschirhart, 1997). Plus ou moins assumé politiquement de la part des communes, ce choix va être plus acceptable s'il s'affirme par la préservation du cadre naturel que par la défense d'un peuplement par le haut. La convergence des deux aspects va alors être accommodante, il est en effet plus aisé, tant pour une équipe municipale que pour les habitants, d'aspirer à un cadre paysager préservé qu'à un entre-soi excluant et révélateur du « syndrome du dernier arrivé » (É. Charmes, 2011). Afin de maintenir les qualités du club et sa taille critique pour assurer à ses membres un accès aux services sans congestion, les communes accueillantes jusqu'aux années 2000 vont se refermer et pratiquer, de façon plus ou moins lisible et affirmée, un urbanisme exclusif. Il s'opère à travers la préservation des espaces naturels communaux qui va avoir un effet de renforcement de la tension immobilière. C'est aussi ce choix qui permet aux communes périurbaines de préserver les ceintures vertes les entourant, et de ne pas être absorbées dans la périphérie de la ville par un étalement urbain illimité. Ainsi, de petites communes métropolitaines, plus ou moins éloignées de la ville centre, bénéficiant de paysages qualitatifs auront attiré dans une première phase d'extension périurbaine, des familles des classes moyennes et modestes pouvant y bénéficier d'un logement abordable dans un paysage qualitatif. Celles-ci affirment dans une seconde phase de leur histoire, à partir du milieu des années 2000 un frein à l'urbanisation qui se traduit par la fermeture des zones urbanisées et le maintien de quelques programmes immobiliers, au peuplement maitrisé. C'est le cas des secteurs d'extension du SCOT dont les

programmes immobiliers reflètent les tensions du marché renforcées sur la période 2000-2020 et particulièrement accentuées à partir des années 2010, avec des prix de sortie du logement libre de plus en plus élevés. Une commune qui proposait hier un logement abordable, devient alors inaccessible aux ménages des classes moyennes et modestes, qui doivent se reporter ailleurs, et souvent plus loin. Ceci révèle la situation paradoxale de l'étalement urbain à partir du milieu des années 2000 : d'un côté la métropole se dote de politiques publiques de maîtrise de l'étalement urbain, à travers le SCOT en particulier, de l'autre un étalement urbain hors métropole s'opère dans les intercommunalités voisines, par les mécanismes de décrochage des marchés immobiliers. Une dizaine d'années plus tard, les mêmes mécanismes de décrochage du marché, associés à un report spatial lointain, s'opèrent sur les intercommunalités voisines. Les ménages en quête d'un logement abordable migrent alors encore plus loin dans l'aire urbaine.

Il est difficile d'établir si l'augmentation spectaculaire du coût du foncier au milieu des années 2000 partout en France est une cause ou une conséquence de ces mécanismes de report de croissance nourris par l'effet de clubbisation. En tout état de cause, nous pouvons établir que la clubbisation des communes est un facteur déterminant du report spatial de plus en plus lointain de la localisation du logement pour les ménages des classes moyennes et modestes et que la clubbisation s'est opérée dans un contexte d'augmentation généralisée des coûts du foncier qu'elle a elle-même contribuer à nourrir. La clubbisation révèle également que, si l'hypermobilité des ménages métropolitains est un facteur de recul de la commune comme repère identitaire, celui-ci n'est pas totalement perdu et s'y créé même une forme « d'attachement urbain » (Sansot, 1997), qu'il soit choisi ou contraint. Ce repère identitaire s'inscrit seulement de plus en plus dans un registre marchand associé à l'idée de jouir et de consommer les biens et services communaux et trans-communaux.

Un cheval de Troie du développement urbain ?

Plusieurs maires affirment lors de nos entretiens que leur engagement à développer les secteurs d'extension du SCOT était motivé principalement par la possibilité donnée à la production de logements abordables libre. A Saint-Brès par exemple, la production de logements libres à coûts maitrisés était « le leitmotiv de l'opération »[214] dont la programmation s'est modelée autour de cet objectif. A Pignan, le logement abordable est reconnu comme « un véritable outil politique

[214] Entretien avec Josy Schwartz, 1ère adjointe de la commune de Saint-Brès en charge de l'urbanisme depuis 2014, adjointe en charge de l'urbanisme lors du lancement de la Zac sous le mandat 2001-2008.

pour porter les projets urbains, ce qui n'est pas le cas du logement social »[215]. Nous l'avons vu, contrairement au logement social, le logement abordable fait consensus auprès de la population et est au contraire le plus généralement vu comme un point de valorisation de l'action politique du maire. Qu'il soit formel (publication dans le bulletin municipal, réunion de concertation...) ou informel (dans les échanges quotidiens), le discours des maires sur le développement urbain communal met le plus souvent en avant les actions publiques menées autour de l'habiter abordable. Le discours politique pointe à la fois une forme d'intérêt général autour de la production de logement abordable, envisagée comme une question sociétale prééminente, et une forme d'intérêt particulier au regard de l'attention des maires à la préférence communale, quand bien même celle-ci ne peut que difficilement être réalisée. Toutes deux convergent pour faire mieux accepter le développement communal. La possibilité de produire un certain nombre de logements abordables libres, associée à l'idée véhiculée de la préférence communale, apparait alors comme un argument de poids qui permet de légitimer le développement communal qui y sera nécessairement associé.

Au regard de sa part in fine minoritaire, le logement abordable est ainsi survalorisé dans le portage politique des projets urbains auprès de la population, particulièrement en développement urbain pour lequel la consommation des espaces, généralement agricoles, nécessite une justification plus circonstanciée. Si l'argument est assez performant auprès d'une part de la population, au titre de l'intérêt général ou de l'intérêt particulier, il reste toutefois hermétique auprès des associations ou instances de protections des espaces par l'urbanisation. La Chambre d'Agriculture émet par exemple la plupart du temps des avis négatifs ou avec réserves sur les projets de développement urbain pour lesquels elle est sollicitée, en CDPENAF[216] ou lors des procédures de modifications ou révisions des documents d'urbanisme opposables.

Au-delà du logement lui-même, d'autres aspects du développement urbain relatifs à sa production et à l'habiter abordable en général sont mis en avant. Le spectre de la fermeture de classes due au vieillissement de la population est ainsi souvent utilisé et bien accueilli par les habitants pour justifier le besoin de produire de nouveaux logements à prix abordables pour les jeunes ménages et les familles, les maisons des lotissements résidentiels produits dans les décennies précédentes ne l'étant plus. Les projets de développement des équipements communaux, école, équipements sportifs, associatifs ou culturels, permettant d'assurer la

[215] Entretien avec Michèle Cassar, Maire de Pignan depuis 2008. Entretien tenu le 23/05/2023.
[216] Commission Départementale de Protection des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers.

pérennité du « club abordable » sont très bien reçus par la population qui y perçoit des opportunités pour enrichir son mode de vie.

Le logement social procède de mécanismes d'acceptation différents. Il est le plus souvent justifié par les maires par les obligations légales, dont ils reconnaissent en aparté qu'elles les aident et protègent le discours politique vis-à-vis des réticences persistantes de la population, que les communes soient soumises à la loi SRU ou simplement aux objectifs du PLH. A Saint-Brès la 1ère adjointe l'énonce « en ce qui concerne le logement social, nous étions soumis à l'obligation des 25% donc on ne s'est pas questionné à ce sujet »[217]. Si les communes carencées, obligées à prioriser la construction de logement social, expriment une frustration à ne pouvoir produire un logement libre abordable elles reconnaissent toutefois que l'obligation réglementaire les dédouane vis-à-vis de la population. C'est le cas de Pérols où une servitude de mixité sociale a été mise en place au PLU. Elle oblige à affecter au logement locatif social au moins 50% du nombre de logements de l'opération pour toute opération comportant deux logements ou plus ; une petite révolution pour ces tissus résidentiels de lotissements pavillonnaires. Pourtant, le maire l'affirme « dans le diffus nous n'avons aucun problème lié à l'intégration des logements sociaux, ils se fondent dans la commune ». Une forme de protection de l'action publique des maires semble s'organiser par l'obligation légale imposée par les services de l'État en ce qui concerne le logement social.

La question du logement abordable est également utilisée pour faire entendre auprès de la population les évolutions typo-morphologiques nécessaires à la production d'un logement à prix maîtrisé et respectueux des objectifs de sobriété foncière. Elles sont de différentes natures. Tout d'abord les maires observent une inversion sur la période 2000-2020 du modèle de développement parcellaire, « en vingt ans, nous assistons à une inversion profonde du modèle politique de développement urbain, avant c'était une fierté de pouvoir offrir des grandes parcelles, aujourd'hui c'est une fierté d'économiser le foncier »[218]. Face à l'augmentation du prix du foncier, la quête d'un prix abordable a conduit sur la vingtaine d'année à la diminution drastique du nombre de m2 cessibles par lot illustrant une baisse du pouvoir d'achat foncier des ménages. La quête d'abordabilité, bien plus que celle de la sobriété foncière, a conduit les ménages à se résigner à cette diminution parcellaire. Dans les secteurs les plus tendus et proches du cœur métropolitain, les lots à bâtir disparaissent petit à petit des opérations d'ensemble, faute

[217] Entretien avec Josy Schwartz, 1ère adjointe de la commune de Saint-Brès en charge de l'urbanisme depuis 2014, adjointe en charge de l'urbanisme lors du lancement de la Zac sous le mandat 2001-2008.
[218] Entretien avec Hussam Al Malak, Maire de Vailhauquès (Commune de 2600 habitants de la Communauté de Communes voisines du Pic Saint-Loup) depuis 2001 et Vice-Président de la Communauté de Communes en charge de l'Aménagement de l'Espace et du Territoire. Entretien tenu le 09/03/2023.

de foncier disponible et d'équations économiques pour les aménager avec des prix de vente viables. Le maire de Saint-Georges d'Orques observe : « avant les ménages employaient l'expression « nous allons faire construire », aujourd'hui elle est remplacée par « nous allons acheter », car il y a moins de maisons individuelles et plus de collectifs ». Ceci témoigne du glissement d'un logement abordable sous forme de pavillon construit sur un lot à bâtir vers l'acquisition d'un appartement dans un petit collectif. Ce phénomène est directement lié au modèle de planification du SCOT avec une détermination des secteurs urbanisables par anticipation et selon des exigences de densités propres à juguler l'étalement urbain. Les formes urbaines qui s'en dégagent pour le logement abordable en accession dans les villages sont de deux natures. La première, des maisons individuelles, généralement mitoyennes deux-à-deux ou en bande, avec des tailles de parcelles de plus en plus petites pour respecter des prix de vente acceptables. La seconde, le petit collectif, résulte directement du modèle de la péréquation qui conduit à réaliser au sein d'une même opération immobilière du logement libre et du logement abordable.

De la maison individuelle sans mitoyenneté au logement collectif, l'évolution typo-morphologique est difficilement compréhensible et acceptable pour les habitants des villages culturellement habitués au modèle pavillonnaire. Les maires s'appuient là encore sur le besoin de production de logements plus abordables pour légitimer cette transformation qui touche en profondeur à la fois les modes de vie des ménages et le paysage urbain communal.

C – Déploiement progressif du logement abordable dans la planification territoriale

a – Construction à marche forcée d'une spatialisation intercommunale du logement

« *L'agglomération présente un visage contrasté, du point de vue de la mixité sociale : la ville-centre est beaucoup plus mixte que sa périphérie, grâce à une diversification de l'offre, à la présence d'une forte proportion de petits ménages. Cependant, à l'échelle du quartier, l'affirmation est moins évidente et la mixité difficile à établir. Certains quartiers, surtout ceux des communes de la proche périphérie, accueillent les plus aisés. D'autres concentrent les plus démunis : les héritages des années 60 et 70 restent encore fort présents, notamment au niveau des grands ensembles. (...) Les communes de la périphérie conservent d'importants retards en matière de construction de logements sociaux, la maison individuelle restant le produit type proposé. (...) Nombre d'élus locaux sont encore réticents vis-à-vis de directives jugées en contradiction avec leur stratégie. Se joue une logique de protectionnisme social et territorial*

de la part des communes et des ménages aisés et mobiles. Les ménages pouvant accéder à la propriété se distribuent dans l'espace en fonction de leurs moyens financiers : plus ces derniers sont élevés plus la tendance est de se rapprocher de la ville et inversement. Ce phénomène s'oppose de fait aux principes de mixité sociale », (Chédiac & Bernié-Boissard, 2010).

Jusque dans les années 80, la croissance de la ville de Montpellier est essentiellement due à des apports migratoires d'une population active qui trouve facilement du travail dans les administrations, les services publics ou privés, les grands chantiers. Les flux d'étudiants maintiennent une pression constante sur la ville tandis que l'emploi commence à se tarir face aux politiques déflationnistes en matière d'emploi des grandes entreprises et des administrations. Le poids du chômage s'alourdit alors même que les courants migratoires restent largement positifs. Situation paradoxale, Montpellier est entre 1981 et 1986 au premier rang des villes françaises à la fois pour la création nette d'emploi et pour l'aggravation du taux de chômage (Volle & Ferras, 1988, p236,237). A ce constat, Georges Frêche oppose dès les années 80 le projet de technopole qui positionne Montpellier en locomotive régionale qui s'adresse à l'international (Brunet et al., 1988) et autour de l'idée qu'elle doit « être première en tout » (Ferras & Volle, 1988, p261). En 1987, avec l'emblématique campagne de communication « Montpellier la surdouée », la ville affiche ses ambitions dans les domaines du développement économique, de la culture et du sport[219]. Pour les atteindre elle lie étroitement projet politique et projet urbain, ce dernier étant marqué par un puissant interventionnisme public, tant prospectif qu'opérationnel, qui restera une marque de fabrique montpelliéraine encore persistante. Montpellier cherche à attirer de nouveaux habitants et pour les accueillir organise un développement urbain ambitieux, maîtrisé et basé sur un paradoxe assumé dans lequel la question du logement est centrale : créer un « cadre de vie pour vie de cadre » (Garnier, 1988, p187) tout en soignant la population modeste, sa base électorale, par une politique du logement social particulièrement volontariste, comme en atteste le projet Antigone et ses 50% de logements sociaux, plus de 15 ans avant la loi SRU.

La mise en place du SCOT de 2006 marque un moment de rupture dans la planification du développement métropolitain. Elle oblige les communes à penser une vision prospective en matière de peuplement qui précédemment s'opérait au coup par coup par des opérations de lotissements, sans vision d'ensemble ni maîtrise des projections démographiques et spatiales à moyens et longs termes. Jusque-là le développement de Montpellier et des villages du district se faisait essentiellement dos-à-dos, voire de façon conflictuelle, à l'exception de quelques

[219] Entretien tenu avec Daniel Boulet, Directeur Euro RSCG en charge de la communication de la ville de Montpellier (Communication institutionnelle) et de Georges Frêche (Communication politique) de 1980 à 2010.

communes comme Vendargues ou Castelnau-le-Lez qui affichent leur ambition de s'inscrire et participer à l'insolente dynamique montpelliéraine. Avec le SCOT de 2006, le district, devenu en 2002 Agglomération, s'offre la première opportunité de penser et projeter son territoire intercommunal. Parallèlement au SCOT, Montpellier met en place un premier PLH en 2004, puis un deuxième en 2007. Les deux questions essentielles auxquelles ces documents structurants et complémentaires de planification doivent répondre sont les suivantes : juguler l'étalement urbain[220] et construire une politique de l'habitat à la hauteur des enjeux posés par un territoire à la croissance fulgurante et aux fracturations socio-spatiales manifestes.

Parallèlement Montpellier élabore son Plan de Déplacement Urbain (PDU) afin d'organiser les déplacements à l'échelle intercommunale. L'emboîtement des compétences stratégiques au sein de la nouvelle entité intercommunale qui réunit à la fois les compétences en termes de planification urbaine (SCOT), de politique de l'habitat (PLH) et celles propres à une autorité organisatrice des transports urbains (PDU) fait de l'agglomération de Montpellier un cas singulier au regard des SCOT contemporains majoritairement établis à des échelles plus larges regroupant plusieurs EPCI voisins. L'Agglomération affiche dans le SCOT une conception au caractère opérationnel mobilisant tous les leviers d'action possible au sein d'une intercommunalité intégrée qui s'affirme comme un périmètre opérant (Roubieu, 2008). La valeur sociale des logements à produire n'est que peu évoquée dans le SCOT qui concentre son attention sur la spatialisation de la production et la maîtrise foncière. Elle se résume à un objectif portant sur l'habitat de « diversification et de rééquilibrage géographique de l'offre de logement (locative ou en accession « abordable ») afin de répondre à la demande des ménages aux revenus faibles et moyens »[221]. Le SCOT donne le cadre spatial opérationnel de la production de logement, tandis que les PLH successifs se penchent sur la délicate question de leur valeur sociale. L'élaboration de ces documents marquent une étape significative dans l'élaboration des politiques locales autour du logement, caractérisées d'une part par l'échelle de réflexion nouvelle d'un territoire intercommunal émergent (Volle & Viala, 2010, p129) et par la volonté de redonner une cohérence territoriale à la production, à la fois spatiale et qualitative, du logement. La politique du logement menée par les maires procède alors à la fois de choix quantitatifs (combien d'habitants à court, moyen et long terme), spatiaux (un accroissement de la population qui se fait majoritairement dans les zones d'extension définies dans le SCOT) et sociaux (selon une répartition déterminée dans le PLH). Ils inscrivent ainsi leur projet politique communal dans un cadre de référence intercommunal qu'ils coconstruisent et dans lequel ils

[220] Depuis 1962, la population de Montpellier a doublé, celle des 30 autres communes de l'Agglomération a quintuplé, le reste de l'aire urbaine connait également une forte croissance. (Chédiac & Bernié-Boissard, 2010).
[221] *SCOT*, Montpellier 3M, (2006) p73.

proposent une vision prospective quant à la population et au peuplement communal. Ils retrouvent donc une marge de manœuvre théorique dans l'action publique sur des dynamiques socio-spatiales complexifiées par les processus de métropolisation à l'œuvre depuis les années 80.

En pratique, les échanges avec les maires autour du SCOT sont menés tambour battant par Georges Frêche et ses équipes administratives entre 2002 et 2006. Les maires les plus aguerris et volontaires y trouvent un moyen d'ancrer durablement leur vision communale, entre acceptations et résistances face aux processus de métropolisation que beaucoup assimilent à une « absorption » de leur village par Montpellier. D'autres reconnaissent après coup avoir été « une peu dépassés » par l'envergure technocratique et la nouvelle culture d'action publique de ce document de planification nouveau et complexe. D'autres encore expriment, le plus souvent entre eux ou auprès des agents administratifs de l'intercommunalité, thématiques ou en charge de leur secteur, une frustration sur ce qu'ils considèrent être une entrave à une liberté d'action sur le logement au sein de leur commune. Cette liberté leur est particulièrement chère, comme en témoigne l'expression entendue lors de nos entretiens : « la politique du logement, c'est la politique de la commune ! »[222].

Le 1er janvier 2004, en marge des discussions autour du SCOT et du PLH, six communes de l'intercommunalité en désaccord, prenant appui sur l'amendement Blanc, se retirent de l'Agglomération nouvellement créée[223]. En tout état de cause, à partir de 2006 toutes les communes de l'Agglomération sont engagées dans une action maîtrisée de peuplement qui réfère à la fois au cadre intercommunal (SCOT et PLH essentiellement) et au projet politique communal. La question du logement y est éminemment centrale et perdure aujourd'hui encore comme un élément dominant les négociations et rapports de forces du quotidien entre les maires et l'intercommunalité. Les objectifs quantitatifs et spatiaux sont parfaitement clairs et transparents vis-à-vis de la population puisqu'inscrits dans le SCOT. Ils n'en restent pas moins des projets à fort enjeu électoral dont les maires parviennent à tirer plus ou moins parti dans le cadre de leur réélection (Figure 16).

[222] Entretien avec le Maire d'une commune de la Métropole de Montpellier tenu le 23/05/2023. Commune de la 2ème couronne comptant environ 6700 habitants.
[223] Il s'agit de Saint-Gély-du-Fesc, Saint-Clément-de-Rivière, Teyran, Saint-Aunès, Mauguio, La Grande-Motte et Palavas-les-Flots (Volle & Viala, 2010, p128-129).

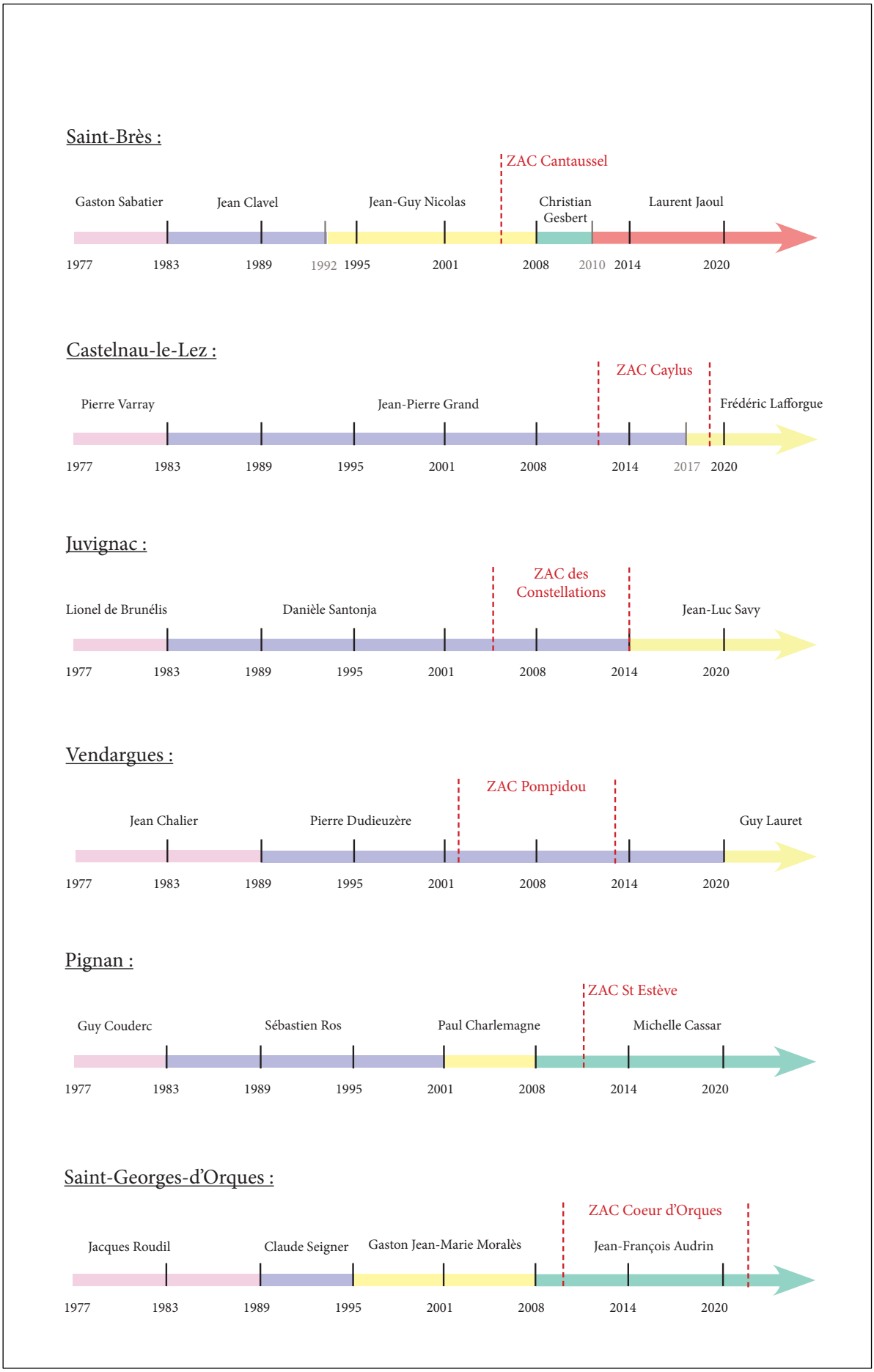


Figure 16 - Mandat municipal et développement des projets de ZAC prévues au SCOT de 2006 (Conception : Stéphanie Jannin, Réalisation : Gabriela Villalba)

Avec le premier SCOT de 2006, une planification intercommunale du logement se met en place. Le contexte du travail mené par l'Agglomération et les Communes est celui de l'augmentation des prix du logement accompagné du décalage entre les prix du logement offerts par le marché immobilier libre et les possibilités financières des ménages, ancrant durablement le territoire dans une tension immobilière, d'abord à Montpellier puis diffusée au cours de la décennie à l'ensemble des communes de l'Agglomération. La problématique de l'abordabilité du logement se construit dans cet intervalle de temps comme une question de plus en plus prégnante à laquelle les successifs PLH s'attachent à répondre avec plus ou moins d'efficacité.

b – Le PLH, de l'incantation productiviste à l'affinement des besoins

Fragilités d'un document non opposable

Depuis les années 2000, l'intercommunalité évalue un besoin de production de logements assez stable et établi au regard des projections démographiques fournies dans le cadre d'un partenariat avec l'INSEE, autour de 4000 à 5000 unités par an, dont la moitié sur la ville centre. La volonté productiviste est affirmée et sa traduction opérationnelle doit prendre place en réinvestissement urbain et dans les secteurs d'extension définis au SCOT, selon trois niveaux de densité préétablis[224]. Le 3ème PLH de 2013-2018 a validé à nouveau l'objectif de 5000 logements neufs par an, dont la moitié de la production à Montpellier. Ces logements sont organisés selon deux grandes catégories : le logement locatif social et le logement privé (accession abordable à la propriété et logements libres à la vente et à la location). Il prévoit 30% de logements locatifs sociaux (familiaux, d'insertion, spécifiques pour étudiants et séniors) qui correspondent à 25% auxquels s'ajoutent 5% de « rattrapage » pour accéder à l'objectif de 25% de logements sociaux en stock à terme. Il prévoit également 20% d'accession abordable à la propriété (accession sociale dite PSLA et accession intermédiaire).

Des notes internes montrent qu'une crainte existe dès l'approbation de ce PLH sur les réalités de sa concrétisation opérationnelle. Le premier enjeu spécifié y est en effet rédigé comme tel : « il s'agit désormais de mettre en œuvre le PLH voté »[225], sous-entendant qu'il puisse ne pas l'être. Le PLH apparait en effet pour les acteurs locaux, élus et opérateurs, comme un document de cadrage à la fois essentiel et dirigiste, mais qui, du fait de l'approche globale qu'il propose, peut être négocié, voire contourné, à l'échelle de l'opération, avec un risque évident de perte

[224] Niveau A : plus de 50 logements/Ha ou plus de 8000m2 SHON/Ha,
Niveau B : plus de 30 logements/Ha ou plus de 4000m2 SHON/Ha,
Niveau C : plus de 20 logements/Ha ou plus de 2000m2 SHON/Ha. *SCOT*, Montpellier 3M, (2006) p147.
[225] *Fiche de synthèse interne - Programme Local de l'Habitat 2013-2018,* Montpellier3M (2013)

dans le temps des objectifs initiaux. De fait, contrairement au SCOT, le PLH n'est pas un document opposable. Cet aspect affaiblit considérablement son efficacité malgré l'obligation légale en application des textes en vigueur de porter une délibération de mise en œuvre du PLH au Conseil Communautaire chaque année et de transmettre un bilan triennal aux services de l'État. Les services de l'Agglomération poursuivent, « les objectifs du PLH ne pourront être atteints que s'ils sont portés par l'ensemble des acteurs. L'agglomération a défini avec la fédération régionale des promoteurs la fédération des SEM et l'Union Régionale des bailleurs sociaux des règles de bonne conduite[226] pour assurer le développement de l'offre locative sociale et de logements en accession abordable ». Avec un marché immobilier particulièrement dynamique, les risques de ne pas atteindre les objectifs du PLH portent exclusivement sur le logement social et l'accession abordable. Pour le logement social, la non-réalisation des objectifs triennaux transmis à l'État permettent d'assurer un suivi et le cas échéant de contraindre à une réorientation avec la détermination d'amendes à payer et/ou la mise en état de carence, cette dernière entraînant un contrôle aigu et une obligation de résultat, comme nous l'avons vu précédemment au sujet du cas des communes carencées. Pour le logement abordable, il n'existe aucun cadre de contrôle de ce type, sa production est donc conditionnée, au-delà de l'inscription dans le PLH, au bon vouloir des maires et des opérateurs. Par sa non-opposabilité, par son approche globale et non spatialisée, le PLH apparait comme un cadre d'application fragile pour le logement social et abordable, alors même qu'il est le document de planification essentiel qui détermine leur production, complété le cas échéant par des servitudes de mixité sociale inscrites dans les PLU.

Dès l'approbation du PLH 2013-2018, les services de l'Agglomération proposent un renforcement du dispositif de suivi et d'animation du document sous forme d'un point annuel avec chacune des 31 communes, un partage du bilan annuel avec les principaux partenaires et un renforcement de l'observatoire de l'habitat comme outil d'aide à la décision. Cette dernière mesure, moins essentielle pour un logement social dont le public cible, le prix et les objectifs de stock sont précisément calibrés dans la loi, s'avère particulièrement déterminante pour affiner le public et les objectifs traitant de l'accession abordable. Puisque le logement abordable n'existe pas comme catégorie statistique, les services métropolitains doivent réinterroger les données démographiques qu'elles croisent avec l'observatoire de conjonctures et prospective des marchés mené rigoureusement chaque année par un cabinet privé extérieur sur la ville de

[226] « Les règles sont les suivantes : charge foncière de référence pour le locatif social et l'accession abordable / prix de vente plafond pour les opérations locatives sociales en VEFA / prix de vente de plafond des logements et plafonds de ressources des ménages relevant de l'accession abordable », *Fiche de synthèse interne - Programme Local de l'Habitat 2013-2018,* Montpellier3M (2013).

Montpellier et sur la métropole[227]. Cette tâche ardue est nécessairement menée au niveau intercommunal qui intègre les compétences nécessaires, tandis que les maires des villages qui, en tant qu'experts de leur territoire, appréhendent la question de manière plus intuitive et empirique, non sans succès d'ailleurs. Ce processus lourd, préalable nécessaire à la mise en œuvre de documents de planification efficient, démontre que l'évaluation du besoin en logement abordable est une tâche à part entière que les intercommunalités investissent depuis les années 2010, avec leurs outils et méthodes propres et de façon assez expérimentale.

Maîtrise du taux de croissance au bénéfice des actifs des classes modestes et moyennes et affinement de la cible

Le retour à la statistique avec le concours de l'INSEE fait apparaitre un fait nouveau qui marque une rupture dans la démographie montpelliéraine et dessine la question de l'abordabilité du logement comme un élément central à traiter dans les politiques du logement, tout en maintenant les efforts sur le logement social. En effet, même si la métropole se maintient sur la première marche du podium des grandes agglomérations françaises (à un rythme de +4300 habitants supplémentaires par an), sa croissance démographique s'est infléchie[228]. L'Insee constate que le solde démographique de la métropole et de la ville de Montpellier est désormais formé, contrairement aux décennies précédentes, en majorité par le maintien du solde naturel, plutôt que par le solde migratoire qui faiblit. L'époque où Montpellier affichait son attractivité dans le métro parisien pour attirer de nouveaux habitants est donc révolue : désormais ce sont davantage « ses propres habitants » pour lesquels elle doit assurer une politique de l'habitat efficace.

Cette diminution du solde migratoire résulte principalement de deux phénomènes. D'une part le vieillissement des populations des régions historiquement importatrices de population vers Montpellier (Ile-de-France, PACA, Rhône-Alpes), ce qui pèse sur leur mobilité. D'autre part l'évasion résidentielle des populations qui travaillent pourtant sur le bassin d'emploi de Montpellier, encore très concentré sur la ville-centre et sa première couronne, et qui vont habiter à l'extérieur, de plus en plus loin, le long des principaux axes de communication, en particulier

[227] L'observatoire porte sur la ville de Montpellier et sur la Métropole dans son ensemble, il ne fait pas l'objet à ce jour de données pour chacune des communes.

[228] « Les projections démographiques témoigne du tassement de la croissance démographique avec un taux de croissance annuelle qui passe de +1,66% entre 1990-1999 à +1,46% entre 1999 et 2006 », *Démographie : État des lieux et perspectives*, Montpellier3M Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat (2015).

le long de l'A9 et de l'A750[229]. Ce second phénomène s'amplifie et concerne le plus souvent de jeunes ménages d'actifs à revenus modestes et moyens, moteurs de l'économie locale, qui s'évadent vers le grand périurbain faute de trouver des logements correspondants à leurs capacités financières aussi bien qu'à leurs aspirations pour leur premier investissement. Ce problème confronte la Métropole et ses habitants à deux conséquences lourdes si le sujet n'était pas traité. Tout d'abord l'augmentation des déplacements pendulaires domicile-travail met en péril l'aménagement durable du territoire. Non seulement ces flux de déplacements quotidiens pèsent fortement sur le budget des ménages, et donc de leur « habiter abordable » quand bien même ils ont réussi à accéder à la propriété à un prix plus avantageux, mais il paralyse aussi quotidiennement les entrées de la métropole, génère des besoins lourds en investissements routiers aussi bien qu'en transport public, alimente la demande énergétique et les émissions de gaz à effet de serre. Deuxième conséquence, la perte de mixité sociale avec l'installation dans le temps d'un marché immobilier exclusivement accessible aux ménages les plus aisés et décorrélé des besoins réels des habitants. En effet, avec des prix de l'immobilier qui se sont envolés durant la décennie précédente, avec un prix moyen des logements collectifs neufs dans la métropole qui a connu une évolution de plus du double de la progression du revenu des ménages ; l'écart se creuse avec les revenus des ménages qui demeurent parmi les plus faibles en comparaison nationale, tant sur la Métropole, que sur l'Hérault et sur le territoire régional. Dans ce contexte, le développement d'une offre de logement en accession à prix abordable apparait comme un enjeu essentiel pour lutter contre le phénomène tendanciel d'une ville inaccessible par la tension de son marché immobilier[230].

S'engageant dès les années 2015 dans la préparation du prochain PLH 2019-2024, la collectivité s'empare de ce constat. Parallèlement elle observe d'ores et déjà que la production effective dans le cadre du SCOT de 2006 et du PLH 2013-2018 n'atteint pas les objectifs. Malgré la dynamique du marché de promotion immobilière, seules 345 ventes annuelles en accession aidée (dont PSLA, opérations d'aménagement, TVA réduite) ont été réalisées entre 2013 et 2017, soit 34% de l'objectif seulement[231]. La planification intercommunale peine à la fois à maîtriser l'envolée des prix du logement libre, à satisfaire la demande en logement social, à laquelle une part grandissante de la population est désormais éligible, et à juguler cette évasion résidentielle vers l'aire urbaine qui apparait de plus en plus prégnante. Ces points interrogent sur l'efficacité des politiques publiques et témoignent tout du moins d'un écart entre politique affichée et résultats, écart auquel il faut apporter réponse dans le futur PLH. La compréhension

[229] *Démographie : état des lieux et perspectives,* Montpellier3M Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat, (2015).
[230] *Note interne : Logement abordable*, Montpellier3M (2016).
[231] *PLH 2019-2024*, Montpellier 3M (2019).

plus fine des phénomènes socio-démographiques qui influent sur la spatialisation du logement apparait nécessaire pour mieux investir les secteurs d'extension qui font l'objet d'une maîtrise publique. Elle témoigne également de la nécessaire articulation entre les diagnostics locaux des PLH et les analyses plus fines des marchés locaux (Driant, 2015a, p187).

La Métropole fixe alors pour objectif un scénario démographique dit « maîtrisé » qui prévoit de réduire de moitié le nombre de départs vers la couronne périurbaine (Gignac, Clermont l'Hérault, Mauguio, Saint-Mathieu-de-Tréviers, Frontignan…). Alors que le scénario tendanciel prévoit un taux de croissance à 0,5% en 2030, ce scénario volontariste cherche à le porter à 0,9%. Contrairement aux décennies précédentes, cette croissance démographique, certes encore recherchée par la Collectivité, est désormais spécifiée vers un certain type de public, en l'occurrence les ménages, de préférence actifs, des classes modestes et moyennes. Ces 0,4% supplémentaires doivent uniquement porter sur ce public auquel il convient de donner des conditions de logements adaptées (Figure 17).

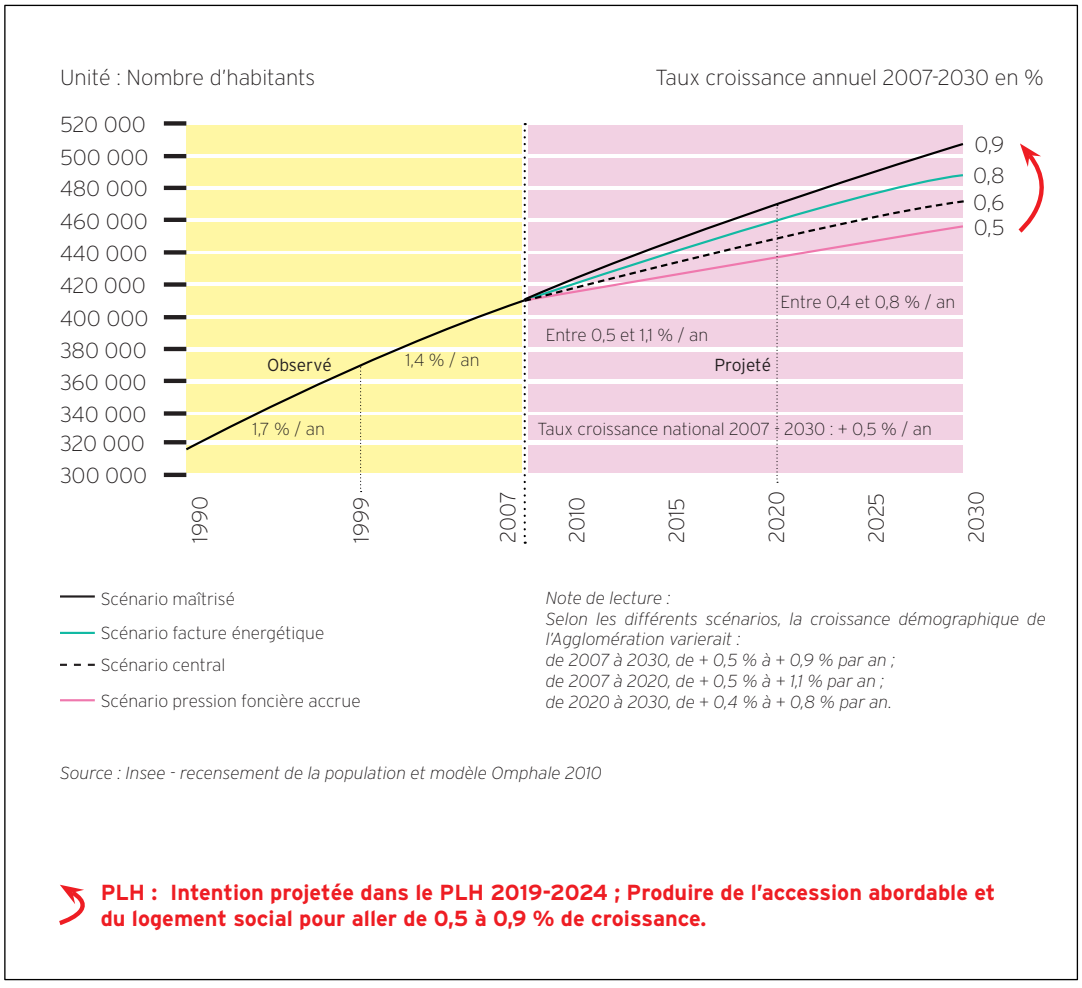


Figure 17 - Maîtrise du taux de croissance au bénéfice des ménages des classes moyennes et modestes (Source : Démographie : état des lieux et perspectives, Montpellier3M Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat, (2015) (Conception Stéphanie Jannin, Réalisation : Gabriela Villalba)

Le PLH 2019-2024 se structure ainsi comme une réponse à l'objectif de jugulation du phénomène tendanciel d'une ville rendue inaccessible par un marché immobilier particulièrement tendu au regard d'une population plutôt modeste (Figure 18).

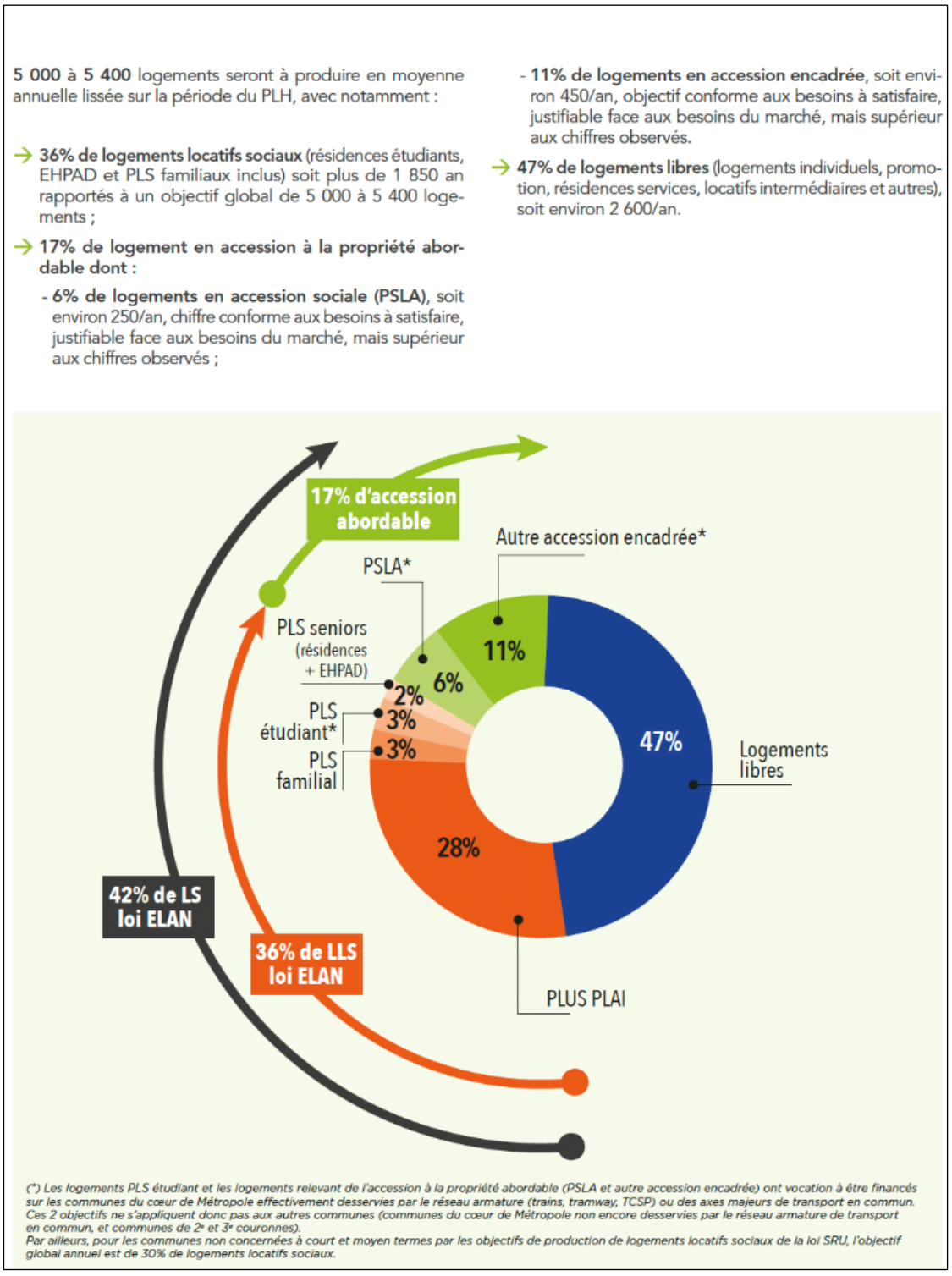


Figure 18 - Un ciblage affiné de la production des logements sociaux et abordables dans le PLH
(Source : PLH 2019-2024, Montpellier3M)

Un changement de méthode s'applique alors et procède d'un affinement de la cible. Jusque-là, la méthode qui prévalait pour positionner le logement abordable partait de l'offre, en l'occurrence la capacité à mettre sur le marché des produits de l'ordre de 30% moins cher que le libre (entre 2 600€/m² et 2 900€/m², du PSLA …) avec une segmentation jugée trop ciblée des ménages visés. Le PLH 2019-2024, face au constat d'échec des politiques menées et à l'ampleur de l'inadéquation entre le revenu des ménages et les prix de l'immobilier, procède à un changement de cap, en partant de la demande avec un travail sur la qualification de cibles plus fines de demandeurs. Les six orientations du nouveau PLH[232], chacune déclinée en plusieurs axes, sont irriguées par l'objectif d'une production plus intense et avec un ciblage affiné du logement social et du logement abordable, dont la part additionnée est évaluée à 53% contre 47% de logements libres.

La figure de répartition du logement qui découle d'un ciblage plus finement opéré du logement abordable est éclairante quant aux choix de la métropole pour le spécifier en tant que produit intermédiaire entre le logement libre et le logement social. Alors que le précédent PLH organisait la production à travers un découpage bipartite logement locatif social/logement privé, le nouveau document détaille sept catégories : le logement libre, l'accession aidée, le PSLA, le PLS sénior, le PLS étudiant, le PLS familial et enfin le locatif social regroupant le PLUS et PLAI. Dans ces sept catégories, le segment du logement abordable est essentiellement couvert par le logement social auquel s'ajoute une partie du logement libre. Le logement social appelle à la fois de l'accession (accession encadrée et PSLA) et de la location (PLUS, PLAI, PLS) avec 25% de sa production globale dédiée à un public « aux revenus intermédiaires compris entre 1500 et 3500€/mois »[233]. Le PLUS/PLAI reste lui à peu près dans les mêmes proportions que dans le précédent PLH (environ 1/3 de la production globale) pour couvrir les besoins de publics très modestes ou plus précaires, comme le sous-tend l'idée de résidualisation du modèle de logement social. Ce sont donc ces 25% de logements abordables, social ou libre et hors PLUS/PLAI qui, dans le nouveau PLH, sont identifiés comme enjeu essentiel pour lutter contre la tendance à une ville inaccessible et font l'objet d'un travail d'affinage dans l'objectif d'une meilleure réalisation opérationnelle (Figure 19).

[232] Orientation 1 : Soutenir une offre diversifiée de logement / Orientation 2 : Développer le logement social et abordable / Orientation 3 : Agir en faveur de l'équilibre territorial / Orientation 4 : Optimiser l'utilisation de l'espace urbaine existant / Orientation 5 : Déployer et adapter l'offre de logements pour les publics spécifiques / Orientation 6 : Faire vivre la politique de l'habitat. *PLH 2019-2024*, Montpellier 3M (2019).
[233] *PLH 2019-2024*, Montpellier 3M (2019).

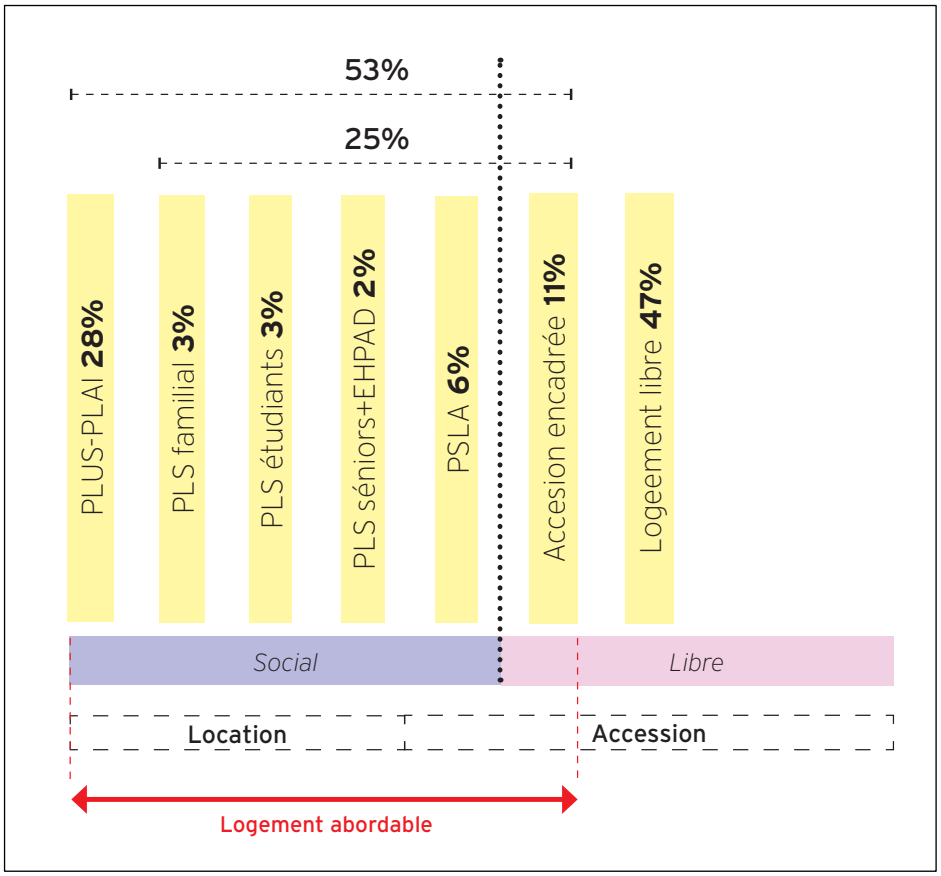


Figure 19 - Travail d'affinage de la cible dans le PLH 2019-2024 au regard de la notion de logement abordable
(Source : PLH 2019-2024, Montpellier3M)
(Conception et réalisation : Stéphanie Jannin)

Enfin le PLH 2019-2024, dans un souci d'amélioration de l'opérationnalité précise commune par commune les données socio-démographiques et économiques de cadrage, le bilan de la mise en œuvre des objectifs du PLH 2013-2018, les objectifs de production globale et de la répartition des différents produits qui est spatialisée projet par projet. Le document préconise et détaille également pour chaque commune la mise en place d'une servitude de mixité sociale. Celle-ci est systématiquement préconisée au bénéfice du logement locatif social, avec des valeurs diverses selon les communes. Pour les neuf communes du cœur de métropole[234] dont le marché est estimé particulièrement tendu, s'ajoute une servitude de mixité sociale au bénéfice du logement abordable spécifiée comme du PSLA et/ou de l'accession aidée.

[234] Elles sont définies comme les communes SRU desservies par le réseau armature (tram, TCSP, train) ou des axes de transports en commun. Il s'agit de Montpellier, Castelnau-le-Lez, Jacou, le Crès, Lattes, Pérols, Saint-Jean-de-Védas, Juvignac et Baillargues qui bénéficie depuis 2011 d'un pôle d'échange multimodal reliant Montpellier en huit minutes par le train.

Les conditions du dialogue commune/intercommunalité autour du PLH

Par deux mouvements concordants, l'un lié aux obligations mises en place par la loi SRU, l'autre à la montée en puissance de l'inabordabilité du logement sur l'ensemble du territoire intercommunal, les objectifs de mixité sociale entre Montpellier et les villages se sont tendanciellement alignés sur la période 2000-2020[235]. Si un débat politique relativement pacifié est une condition nécessaire pour que l'intercommunalité ait la capacité à prendre des décisions et à mobiliser les ressources pour assurer leur mise en œuvre, la proximité décisionnelle entre l'échelon communal et l'échelon intercommunal observée dans une métropole médiane comme celle que nous avons étudié, apparait comme un facteur facilitateur pour permettre aux uns et aux autres de « jouer le jeu » de la mixité sociale. Cette expression, fréquemment utilisée dans le quotidien des négociations sur le PLH et entendue lors de nos entretiens à plusieurs reprises[236], exprime précisément la quête du double objectif qui implique le président de la métropole et les maires : participer à la fois à l'effort intercommunal global tout en respectant les équilibres de mixité sociale souhaités par les maires pour leur territoire communal. Cette proximité décisionnelle s'exprime au niveau politique. Le président de l'intercommunalité et les maires des villages sont mieux amenés, dans le contexte physique et institutionnel d'une métropole médiane, à se connaitre, se côtoyer fréquemment et pratiquer, pour des raisons personnelles, professionnelles ou politiques, l'ensemble du territoire intercommunal. Ils en connaissent les particularités en termes de dynamiques sociales ou immobilières qui peuvent rester plus théoriques et abstraites dans les grandes métropoles. Les échanges, organisés ou non, et les négociations directes sont facilités. Les thèmes de la production de logement et de la participation, financière et technique, de l'intercommunalité à la production des équipements publics participant de l'habiter abordable y sont dominants. La proximité est également révélée au niveau technique, avec des équipes en charge de la planification intercommunale resserrées autour d'une poignée d'individus qui sont en relation directe et quasi quotidienne avec les maires et leur directeur général des services. Les échanges bilatéraux entre maires et responsables de la planification de l'intercommunalité, menés dans le cadre de la conception du PLH, constituent autant d'étapes dans lesquelles se forge la négociation préalable au vote de la décision en assemblée.

[235] Nous distinguons ici les objectifs de mixité sociale de la mixité sociale effective. Celle-ci reste contrastée sur le territoire intercommunal, dans la mesure où Montpellier s'appuie sur un stock de logement social conséquent bâti depuis les années 80, tandis que la démarche des villages procède davantage d'un rattrapage, motivé à la fois par les obligations légales et par la diffusion de l'inabordabilité sur leur territoire communal.

[236] Expression entendue lors de nos entretiens de la part de deux cadres de la métropole en charge de la planification et de plusieurs maires de communes de taille diverse.

Les maires des villages prennent leur place au cœur d'échanges et de négociations itératives, de nature politique et technique, qui construisent la planification intercommunale du logement. Le contexte, institutionnel et physique, de la métropole médiane observé dans notre terrain d'étude, par la proximité décisionnelle qu'il est de nature à induire, modère certaines craintes soulevées par la réforme territoriale de 2015. Le premier, celui du recul du pouvoir communal quant à la gestion des équilibres de mixité sociale au profit des métropoles, que « l'aspiration » des compétences communales vers le niveau supra communal de la réforme territoriale de 2015 (Pontier, 2015) peut légitimement soulever. Le second celui d'une dérive vers un fonctionnement technocratique, bureaucratique et centralisé avec les risques « d'une gestion administrative embolisant l'initiative locale et l'urbanité de la ville » (Avenel, 2017) dont la métropole, en tant qu'organisation institutionnelle, recèle les germes.

Le bilan qui sera effectué à la fin de la validité du PLH de 2019 permettra de démontrer si cette feuille de route, travaillée et validée par chacun des maires au fil des négociations, apportera un taux de réalisation plus important que le précédent PLH dans la production de logement abordable. L'orientation n°6 qui porte sur « Faire vivre la politique de l'habitat » rappelle que la mise en œuvre du PLH, qui n'est pas un document opposable et dont les objectifs de réalisation sont contraints aux réalités opérationnelles, nécessite en permanence un travail de pilotage et d'animation, tant avec les acteurs locaux privés et publics qu'avec les maires de communes.

c – La définition et le cadrage de l'accession abordable, un exercice délicat

Le logement abordable tel que défini dans le PLH 2019-2024 couvre 25% de la production dont 11% en accession aidée, donc en logement libre dont les plafonds de ressources et les prix de sortie ne sont pas encadrés par la loi comme c'est le cas pour le PSLA et le PLS familial ou spécifique. En juin 2021 la Métropole pour pallier cette difficulté, délibère en complément du PLH 2019-2024 sur une définition de l'accession abordable applicable au territoire métropolitain[237]. Les communes qui souhaitent inscrire au PLU une servitude de mixité sociale au bénéficie du logement abordable peuvent s'appuyer sur cette délibération pour encadrer cette production, c'est le cas de la ville de Montpellier. Cette délibération s'applique uniquement aux neuf communes du secteur de cœur de Métropole, que le PLH ciblait effectivement comme devant particulièrement engager une action publique dédiée au logement abordable. Nous ne pouvons établir si ce resserrement de la délibération autour de ces communes est le fait d'une première étape qui sera suivie d'autres pour les communes des 2ème et 3ème couronne, ou s'il

[237] *Définition de l'accession abordable sur le territoire de la Métropole*, Montpellier3M (2021).

procède d'un choix de concentrer uniquement la production de logement abordable dans le cœur de métropole. Cette deuxième hypothèse apparaitrait contradictoire avec le diagnostic du PLH qui conclut à une généralisation du problème de l'abordabilité sur l'ensemble de l'intercommunalité révélé notamment par l'évasion des ménages au-delà de son périmètre dans l'aire urbaine. Autrement dit si ces ménages pouvaient accéder à un logement abordable dans les 2ème et 3ème couronnes montpelliéraines, ils ne migreraient pas vers les intercommunalités voisines et au-delà.

Le public cible est spécifié comme couvrant du 4ème au 7ème décile[238] sur l'échelle de revenu des ménages mise en place par l'INSEE. La délibération va dans le sens d'un resserrement vers le bas du public cible qui avait été identifié dans le PLH comme ayant un revenu compris entre 1500 et 3500€/mois. Ici les revenus considérés oscillent entre 1800 et 2500€/mois. Si les ménages aux revenus compris entre 1500 et 1800€/mois peuvent être considérés comme fléchés vers le PSLA et le PLS, les ménages aux revenus compris entre 2500 et 3500€/mois se voient basculer vers le logement libre ce qui s'avérera plus ou moins réaliste selon le choix de localisation et la composition du ménage qui nécessitera une taille de logement appropriée. En tout état de cause une partie de la classe moyenne est exclue par cette précision apportée au dispositif. Dans le contexte de hausse des taux et de difficulté d'accès à l'emprunt bancaire apparus en 2023, soit deux ans après la délibération, cette part de la classe moyenne exclue aura naturellement augmentée. Ceci illustre la difficulté à cerner un public cible en évolution permanente, dans ses revenus, sa capacité à accéder à l'emprunt bancaire et de manière générale sa solvabilité dont dépend la concrétisation du projet d'accession.

Par ailleurs, les plafonds de revenus retenus dans la délibération apparaissent en décalage avec les déciles 4 à 7 identifiés pourtant comme la cible. Ils sont en effet les suivants (Tableau 10) : « Communes de la zone A du dispositif de défiscalisation dit « Pinel » : plafond de ressource le plus faible selon le nombre de personnes destinées à occuper le logement entre le plafond de l'accession avec TVA à 5,5 % dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et 300 m autour et le plafond du PSLA zone A / Communes des zones B et C du dispositif de défiscalisation dit « Pinel » : plafond du PSLA zone B et zone C ».

[238] 4ème décile : 21 980€/an / 5ème décile : 24 470€/an / 6ème décile : 27 310€/an / 7ème décile : 31 020€/an.

	Plafonds de ressources applicables pour l'accession abordable *(valeurs au 1er janvier 2021)*	
Nombre de personnes dans le ménage	**Zone A**	**Zone B et C**
1	30 254 €	24 683 €
2	40 401 €	32 914 €
3	48 586 €	38 072 €
4	58 655 €	42 187 €
5+	67 600 €	46 291 €

Zone A *: Castelnau-le-Lez, Clapiers, Le Crès, Fabrègues, Grabels, Jacou, Juvignac, Lattes, Lavérune, Montferrier-sur-Lez, Montpellier, Pérols, Prades-le-Lez, Saint Jean de Védas, Saussan, Vendargues, Villeneuve-les-Maguelone*
Zone B *: Baillargues, Castries, Cournonsec, Cournonterral, Pignan, Saint-Brès, Saint Geniès des Mourgues, Saint Georges d'Orques, Sussargues*
Zone C *: Beaulieu, Montaud, Murviel-les-Montpellier, Restinclières, Saint-Drézéry*

Tableau 10 - Définition des plafonds de ressources pour l'accession aidée dans la métropole de Montpellier (Source : Définition de l'accession abordable sur le territoire de la Métropole, 2021)

Enfin l'analyse des capacités financières des ménages selon le nombre de personnes du foyer et les typologies de logement à produire qui en découlent a permis au service de la Métropole de constater que l'application d'un prix au mètre carré homogène, opérée jusque-là, était trop réductrice. La délibération propose donc des fourchettes de prix unitaires différenciées par typologie, à distinguer par commune et par quartier de Montpellier « dans une logique de territorialisation au regard des prix du marché constaté ».

		Secteur 1		**Secteur 2**	
		Communes : Castelnau le Lez, Juvignac, Jacou, Lattes, Montpellier, Pérols, St Jean de Védas, Le Crès **Quartiers de Montpellier** : Hôpitaux-Facultés, Centre, Port-Marianne **Autres secteurs Montpellier:** ZAC EAI, ZAC Consuls de Mer		**Communes :** Les autres communes ayant un objectif de logement abordable au PLH et les communes volontaires **Quartiers de Montpellier :** tous les autres quartiers/secteurs de Montpellier	
Typologie	**Surfaces Habitables souhaitées**	**Prix unitaire TTC TVA 20%** *(avec 1 stationnement)*	**Prix unitaire TTC TVA 5,5%** *(avec 1 stationnement)*	**Prix unitaire TTC TVA 20%** *(avec 1 stationnement)*	**Prix unitaire TTC TVA 5,5%** *(avec 1 stationnement)*
T2	43 à 48m²	140 à 150K€	123 à 132K€	120 à 130K€	106 à 114K€
T3	63 à 68m²	210 à 230 K€	185 à 202K€	180 à 200K€	158 à 176K€
T4	85 à 90m²	260 à 280K€	229 à 246K€	230 à 250K€	202 à 220K€
T5	95 à 100m²	290 à 300K€	255 à 264K€	260 à 270K€	229 à 237K€

Tableau 11 - Grille de prix applicable aux opérations pour la production de logements en accession abordable sur le territoire métropolitain montpelliérain (Définition de l'accession abordable sur le territoire de la Métropole, 2021)

Cette grille de prix est assez conforme à l'objectif jusque-là défini de prix oscillant entre 2600 et 2900€/m2 et s'attache à apporter une approche plus précise des disparités de marchés existantes au sein de la Métropole. Elle devrait toutefois être réactualisée régulièrement face à un marché en constante hausse afin de mesurer l'écart de prix entre le logement abordable et le logement libre dont découlent in fine les participations publiques nécessaires, ceci afin de viabiliser les sorties d'opérations ou du moins évaluer l'impact sur le déficit des bilans d'opérations d'aménagement.

L'exercice délicat de la définition des plafonds de ressources du public cible et de l'évaluation des prix de sortie est laissé à l'appréciation des EPCI, qui peuvent s'en saisir ou non. Mené par la Métropole de Montpellier dans le cadre de cette délibération, il illustre la question du maintien sur le marché, potentiellement fluctuant et volatile, de la classe moyenne et modeste comme un exercice sans cesse remis sur le métier, au gré des bouleversements conjoncturels, hausse des prix de l'immobilier, des coûts de construction ou encore évolution des taux d'emprunts, des revenus ou de la solvabilité des ménages. Ce problème est spécifiquement posé pour le logement abordable aidé et n'existe pas dans le logement social qui bénéficie d'un encadrement légal, sans doute imparfait mais non contestable.

Conclusion du Chapitre 2 – Les maires et le logement abordable

Alors que le cadre de référence national reste timide sur la progression du logement abordable en tant qu'objet de l'action publique, l'échelon communal est celui où il trouve une prise concrète, à la fois pour les ménages et pour le maire. Par l'accès au logement abordable, les premiers y trouvent la possibilité d'ancrer leurs pratiques péri-domestiques dans la commune, souvent durablement. Par la possibilité offerte aux ménages d'accéder à un logement abordable, les maires voient l'opportunité de mener une action publique ciblée, tangible et valorisante, dans laquelle le choix de la préférence communale est pleinement assumé.

Sur la période 2000-2020, l'action des maires relative au développement urbain communal ancre progressivement sa construction dans celle de la planification intercommunale et dans le même temps se transforme. Elle glisse d'une approche de nature opportuniste, dans laquelle la production de logements sur les terrains urbanisables active, financièrement et démographiquement, la montée en puissance de l'équipement de la commune, vers une action entrepreneuriale plus globale et prospective au service de l'habiter abordable qui s'inscrit à l'articulation du projet politique communal et du cadre institutionnel intercommunal.

La vision politique des maires des villages, en termes de démographie, de peuplement et de projet de territoire sur leur commune s'affine et s'affirme, motivée par les enjeux et objectifs d'une planification intercommunale qui se construit et se perfectionne sur la période. La tension immobilière accrue questionne la mixité sociale qui, si elle est plus ou moins prônée par les maires en fonction de leur étiquette politique ou de leur sensibilité personnelle, devient progressivement sur la période un enjeu partagé. Le spectre de la fermeture de classes dans les écoles, l'incapacité à loger les jeunes actifs de la commune ou de reloger la population vieillissante des premiers lotissements résidentiels, constituent autant d'effets concrets que les maires aspirent à juguler. Fins connaisseurs des équilibres sociaux de leur commune, qu'ils estiment être le mieux à même d'évaluer, les maires trouvent autour de l'action entrepreneuriale au service de l'habiter abordable une part de souveraineté communale elle-même éprouvée sur la période par les transferts de compétences de plus en plus massifs vers l'échelon

intercommunal. Le cadre de référence national, tourné vers la question du logement social, apparait quant à lui défavorable à la production de logements abordables libres qui la contraint. Parce que le logement abordable relevant du parc social est encouragé par les lois SRU et Duflot, le logement abordable libre est réduit à la portion congrue face à une production de logement social obligatoire, donc prioritaire, lorsqu'elle n'est pas interdite dans le cas des communes carencées. Cette situation révèle un exemple concret des limites du cadre de référence national bipartite, qui reconnait le secteur du logement social et le secteur du logement libre, sans identification d'un tiers secteur propre au logement abordable.

En tout état de cause, si les maires engagent leur action publique dans une approche prospective de l'habiter abordable, dans laquelle notre objet de recherche en tant que dispositif urbain de dimension sociale est pleinement inscrit, la production quantitative de logements abordables, social ou libre, demeure faible comparativement aux besoins. Le prochain chapitre de ce travail nous conduit donc à analyser dans le détail la fabrique opérationnelle du logement abordable en tant que dispositif immobilier, convoquant les processus opérationnels d'aménagement du territoire et de production immobilière.

Chapitre 3 – Signes de rupture du modèle opérationnel montpelliérain

Alors que le logement abordable est identifié en tant que dispositif social et urbain au niveau du bloc communal, porté politiquement à l'échelon communal et intégré à la planification intercommunale qui se construit et s'affine autour de ce nouvel enjeu sur la période 2000-2020, l'écart détectable entre politique et résultats persiste, s'aggrave même dans un contexte où les besoins augmentent. Alors que le développement urbain montpelliérain est solidement ancré dans des mécaniques opérationnelles éprouvées depuis les années 80, celles-ci semblent montrer sur la période des faiblesses au regard de leur capacité à fournir un logement abordable adapté aux besoins réels des habitants, de l'émergence de signaux faibles à la possible remise en cause des modèles opérationnels à l'œuvre.

Nous nous attachons dans cette partie à interroger le logement abordable en tant que dispositif immobilier, à la fois inscrit dans le cadre national bipartite et dans des processus opérationnels historiques, sous-tendant eux-mêmes des modèles économiques spécifiques. Pour cela nous examinons dans un premier temps les temporalités et caractéristiques de l'ancrage, puis de la persistance, de l'inabordabilité du logement, inscrits dans les différents visages du territoire montpelliérain, entre leadership de la ville centre dans le développement immobilier et mise sous tension progressive de la « Métropole des villages ». Puis nous analysons les forces et les faiblesses des dispositifs immobiliers convoqués par ces mécaniques opérationnelles pour produire le logement abordable, entre soumission aux logiques de marché et interventionnisme des pouvoirs publics pour enfin identifier les possibles points de rupture des modèles historiques que la question du logement abordable semble révéler.

A – Montpellier et les villages, rythmes différenciés et diffusion de l'inabordabilité

a – L'interventionnisme public sur l'abordabilité du logement au cœur du modèle opérationnel montpelliérain

Les années 80/90 ou l'abordabilité du logement par le logement social

Dans les Années 80-90, le logement abordable n'est pas un sujet à Montpellier malgré le contexte économique très inflationniste, ceci pour différentes raisons. Tout d'abord les revenus des ménages progressent encore à peu près au même rythme que les prix de l'immobilier. Les prix du foncier sont encore bas et contrôlés par les pouvoirs publics qui surveillent les prix de cession via les DIA et exercent des acquisitions foncières le cas échéant. Le marché immobilier libre reste accessible, les frais fixes des primo-accédants sont défiscalisés et le PAP, supprimé en 1995, joue parfaitement son rôle pour faciliter l'accession à la propriété des jeunes ménages actifs[239]. Le logement social, lui, fait l'objet d'un volontarisme politique peu comparable à cette époque. La quartier Antigone prévoit par exemple dans les années 80, 50% de logements sociaux sur les 1800 logements prévus. Georges Frêche décrit Antigone comme « correspondant au souci de faire du logement qui soit beau, à proximité des centres ville et qui puisse être habité par tout le monde »[240]. C'est donc à cette période essentiellement par la politique de logement social que les pouvoirs publics s'impliquent sur la question d'un logement abordable pour les classes modestes, tandis que le marché libre permet naturellement de répondre au besoin de la classe moyenne. Quelques logements en accession abordable grâce au PAP sont toutefois proposés sur les places du Millénaire, de Thessalie et du Port Juvénal.

Dans le sillage d'Antigone, l'objectif municipal est de réorienter la production de la ville vers l'est, traduisant le projet politique de « Montpellier vers la Mer ». Le marché de la promotion immobilière se concentre sur Montpellier, en diffus sur de grosses opérations privées, puis dans les ZAC qui deviendront dans le temps le fer de lance de la production de logement montpelliéraine (Figure 20) marquée par un fort interventionnisme public.

[239] Entretien tenu avec Yves Nurit, Directeur adjoint de la SERM (1996-2001), Divers postes de direction de services liés à l'urbanisme, la mobilité, les politiques contractuelles, l'innovation et l'énergie (2009-2021), Directeur Général Adjoint Département Développement Territorial (jusqu'en 2021).
[240] « *Montpellier, polémique autour des HLM Antigone »* [Enregistrement vidéo], (Ina Culture, 2012).

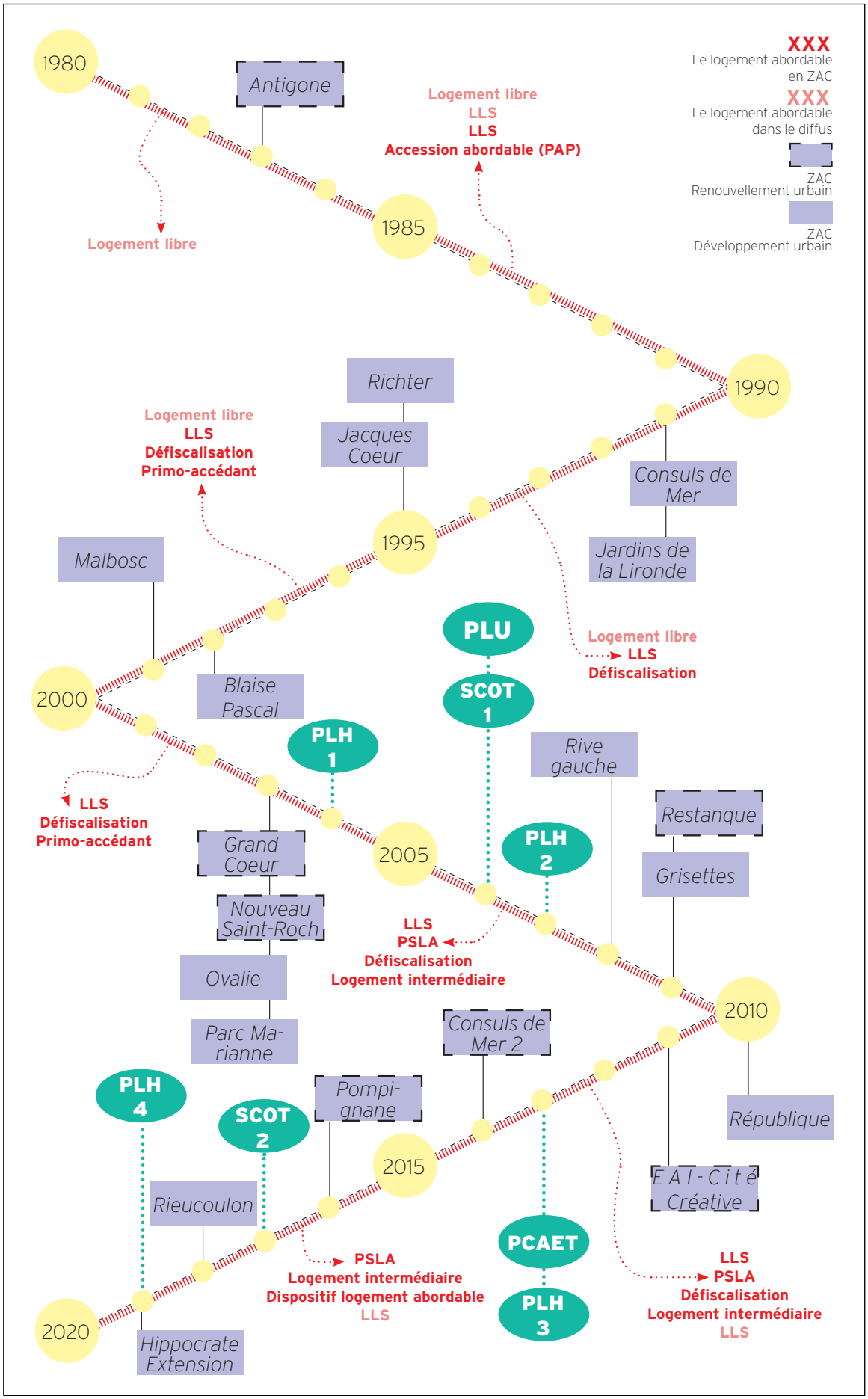


Figure 20 - Production du logement abordable à Montpellier, ZAC et diffus.
(Conception et réalisation : Stéphanie Jannin)

Le nombre réduit d'acteurs privés[241] en capacité financière et technique de produire en ZAC permet à la municipalité d'instaurer un dialogue étroit encore prégnant aujourd'hui, de garder la main et d'imposer ses choix. Parallèlement elle maintient volontairement un marché libre sur certaines autres opérations ciblées dans le diffus à l'instar de l'opération Pitot. Le développement du logement social, principalement porté par l'OPAC de Montpellier qui s'affirme comme acteur central, est soutenu dans les ZAC, mais aussi en diffus car le foncier est encore accessible. Dans les villages la production de logement social est quasiment inexistante et le logement libre reste très accessible. Le problème posé par cette production de logements abordables, en développement urbain autour des noyaux villageois et de leurs premières extensions, n'est pas celui de l'accessibilité financière mais celui de la consommation foncière.

L'abordabilité du logement face à la crise immobilière et à l'enracinement de la défiscalisation : naissance d'un modèle opératoire

Dans les villages, comme dans les années 80 à Montpellier, le marché immobilier libre reste dans les années 90 accessible et parvient donc naturellement à produire un logement abordable. En revanche à cette période, les premiers signes de fragilité du marché montpelliérain apparaissent. La crise immobilière y arrive un peu plus tard qu'ailleurs en France[242] car Montpellier n'est pas doté d'une économie industrielle, mais plutôt basé sur une économie régionale tournée à 40% sur le bâtiment, dont environ 60% de l'activité sur Montpellier. Avec un déficit de 180 millions de francs sur le projet urbain montpelliérain et des frais financiers de l'ordre de 15 à 20% et un coût de construction particulièrement élevé[243], le modèle économique local de développement immobilier est remis en cause[244]. Des difficultés s'affirment pour lancer la ZAC Port Marianne, la ZAC des Jardins de la Lironde est différée et les programmes qui se poursuivent se résument à du logement social sur la ZAC Richter et des opérations de défiscalisation basées sur le dispositif Méhaignerie. Démultipliées, ces dernières ont des

[241] Seuls Pragma, Copra, Urbat, Bouygues, Ellul et les filiales de la CDC prenaient des risques sur les ZAC à cette époque. En 2006 ils seront 47 opérateurs actifs, et 89 en 2011. *Étude de l'activité des principaux promoteurs - Bilan 2013*, Adéquation (2013), p3.

[242] En France, l'année 1991 est celle de la prise de conscience du caractère spéculatif d'opérations immobilières et révèle le gigantisme des encours de crédits bancaires accordés aux professionnels de l'immobilier, dont une partie (40%) est considéré comme des créances douteuses. Les pertes et défaillances bancaires affectent l'ensemble de la filière immobilière. La crise immobilière des années 90 pousse les investisseurs institutionnels, notamment les banques impliquées dans le financement de la promotion, à céder massivement leurs actifs, générant un marché de la créance douteuse risquée, sur lesquelles se positionnent massivement les grandes banques d'affaire américaines comme Goldman Sachs, JP Morgan, Morgan Stanley, dans l'objectif de racheter à contrecycle par le développement de fonds dédiés. « Ces interventions massives nord-américaines marquent le début de la financiarisation immobilière qui se multipliera dans la première partie des années 2000 » (Nappi-Choulet, 2013).

[243] De l'ordre de 4000F/m2 pour environ 2200F/m2 à la même époque en Rhône-Alpes.

[244] Entretien avec Éric Bérard, Directeur de la SERM de 1992 à 2009, tenu le 18/04/2023.

conséquences profondes sur le marché montpelliérain, en particulier sur la maîtrise de l'abordabilité du logement et sur la corrélation entre les besoins globaux et ciblés de la population et les produits mis sur le marché sur laquelle les pouvoirs publics perdent la main. L'augmentation des prix des logements est notable et la production s'oriente vers des petits logements, essentiellement des T1, qui trouvent plus facilement leurs investisseurs. Les volumes de production s'envolent et le nombre d'opérateurs immobiliers explose[245]. Sous l'effet de la financiarisation du logement, leur métier évolue et glisse d'un métier de fabricants de logements à une fonction de monteur de produits à financer.

Georges Frêche réagit et sollicite une refonte du modèle économique de développement en s'appuyant sur la SERM[246] et son nouveau directeur Éric Bérard qu'il charge, sous la présidence de son emblématique adjoint à l'urbanisme Raymond Dugrand, de mettre en place un nouveau modèle opérationnel. L'objectif de ce modèle est d'avoir la capacité de produire durablement une mixité sociale et programmatique dans les ZAC en l'adossant à un accompagnement financier consenti par la ville. Cette dernière parvient à réduire ses dépenses en s'appuyant notamment sur des prêts à courts termes de la Caisse des Dépôts et Consignation. En 1994/1995, l'économie repart et avec elle la production de logements en ZAC dans laquelle se dessine la nouvelle approche imaginée. Dans le contexte d'envolée de la charge foncière, le modèle de production est alors basé sur une division presque par deux de la charge foncière cédée aux opérateurs pour les opérations de logement. Celle-ci est plafonnée à 400/450F/m2, pour une valeur de référence dans le diffus qui s'envole déjà à 600/700F/m2. La charge foncière pour le logement social est quant à elle plafonnée à 250F/m2 et l'exigence de la ville portée à 30/35% de logements sociaux dans les ZAC. Les ZAC retrouvent un équilibre, le marché immobilier est relancé mais reste fortement porté par les produits investisseurs (dispositif de Robien) avec des logements de petites tailles. Face à cette problématique une part d'accession abordable va alors être imposée dans les ZAC[247].

C'est précisément à cette époque qu'une politique du logement abordable émerge à Montpellier, définissant le modèle de production de logement montpelliérain selon une répartition de 1/3 de logement social, 1/3 de logement abordable et 1/3 de logement libre. Cette règle de proportion perdure et est encore appliquée sur les opérations publiques actuelles. Les premières ZAC qui voient la mise en œuvre du modèle sont Blaise Pascal et Jacques Cœur. Le logement abordable,

[245] Ils sont une dizaine en 1990, 50 dans les années 2000 et environ 80 aujourd'hui.
[246] Société d'Économie Mixte de la Région Montpelliéraine.
[247] Nos entretiens révèlent une contradiction à ce sujet : certains interlocuteurs disent que l'exigence de production de logements abordables dans les ZAC a émané de la Ville et de ses élus, d'autres qu'elle a été imposée de fait par la SERM (avec information auprès de certains élus et de la Direction Générale des Services de la ville), face à une direction de l'urbanisme « qui n'avait pas pris la mesure du problème du logement abordable ».

alors appelé « primo-accession », mis en œuvre « pour ceux qui allaient se loger à Gignac[248] », est capé au prix du logement social plus 10%, conditionné à des plafonds de ressources et réservé à la première acquisition. Le modèle établi permet de sortir ces logements abordables à un prix d'environ 2600F/m2 pour un marché libre tournant alors autour de 4500F/m2[249]. La municipalité impose la proportion d'un tiers de logements abordables mais aussi l'obligation de produire des logements de grandes tailles pour accueillir les familles. Pour répondre à la fois à l'objectif du prix de sortie des logements abordables, au volume d'1/3 des opérations et aux attentes qualitatives notamment sur la taille des logements, l'aménageur et les opérateurs s'accordent sur une marge des opérations à 10%[250]. Ce modèle, basé sur la péréquation entre logement libre, logement social et logement abordable, initié à Montpellier et diffusé dans les communes de la Métropole, perdure encore aujourd'hui. Le prix de la charge foncière pour le logement libre est resté longtemps stable à 450€/m2 malgré son augmentation importante dans le diffus (jusqu'à 1000€/m2 aujourd'hui). Il a été porté à 650€/m2 en 2016, hausse légitimée par la réduction de l'écart de charge foncière creusé entre libre et diffus et la quête d'amélioration des bilans économiques des ZAC (Figure 21).

Une politique publique de niveau local dédiée au logement abordable émerge donc à Montpellier dès le milieu des années 90. Elle s'inscrit et illustre la culture de l'aménagement montpelliéraine basée sur une puissante maîtrise publique de la production de l'espace « élevé au rang de principe d'action » (Volle et al., 2010, p44). Elle s'impose en réponse aux produits de défiscalisation qui envahissent les marchés immobiliers et les dérégulent par une production quantitative de logements trop importante, une augmentation de leur prix et la mise sur le marché de produits de petite taille qui ne correspondent pas aux besoins des ménages. En son cœur la création d'un modèle économique nouveau à travers un dispositif contractuel basé sur une péréquation portée par l'aménageur à l'échelle des opérations d'ensemble, par les opérateurs à l'échelle de l'opération immobilière, et compensée financièrement par la municipalité. Cette participation est réévaluée chaque année au regard des Comptes Rendus Annuels à la Collectivité (CRAC) qui l'aménageur public est tenu de rendre chaque année à la collectivité.

[248] Gignac est une commune de la Vallée de l'Hérault située à une trentaine de kilomètre de Montpellier.
[249] Entretien avec Éric Bérard, Directeur de la SERM de 1992 à 2009, tenu le 18/04/2023.
[250] Elle était avant cela de l'ordre de 16% contre 8% au niveau national (Source entretien Éric Bérard).

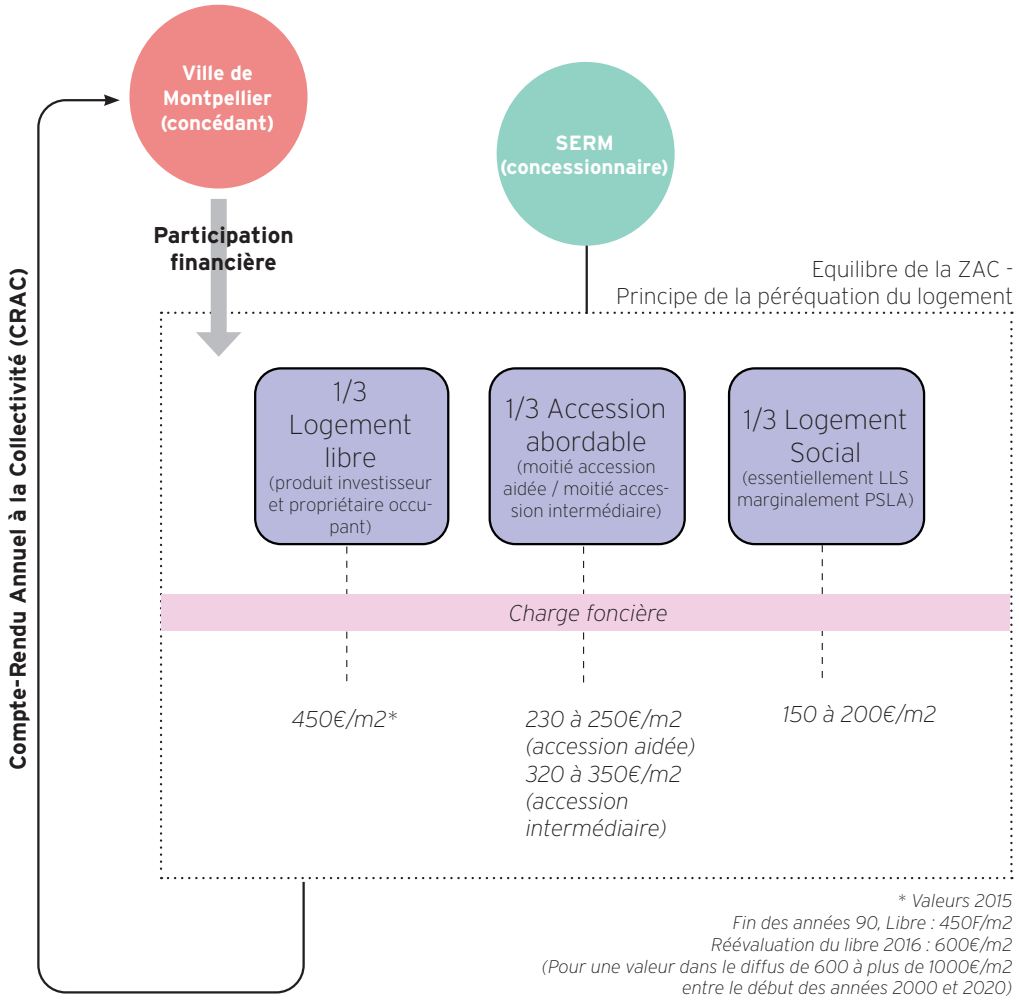


Figure 21 - Le modèle de développement du logement montpelliérain en ZAC (Conception et réalisation : Stéphanie Jannin)

b – Du besoin à l'abordabilité

Les années 2000-2010, gérer le besoin par l'offre quantitative

Cette période est celle de l'augmentation spectaculaire des prix du logement que l'on évalue à l'époque pouvoir juguler en relançant la production qui a chuté dans les années 90 dans le contexte de la crise immobilière[251]. L'objectif de la décennie est donc de retrouver « à tout prix » un niveau de stock jugé suffisant, à l'instar de Montpellier qui verra sa production doubler entre 2002 et 2006[252]. La réponse politique se concentre essentiellement sur l'objectif d'apporter une réponse au besoin quantitatif de logement avec un enjeu de production fort au

[251] Une augmentation de plus de 17% des prix moyens des logements neufs est constatée entre 2005 et 2010. *Observatoire de l'habitat - Bilan 2018*, Montpellier3M (2019).
[252] 1817 logements autorisés en 2002, 3624 en 2006. *Bilan autorisations 2012*, ville de Montpellier (2013).

regard des perspectives démographiques[253], mais aussi de façon sans doute plus inavouée d'assurer la pérennité du modèle de développement montpelliérain tel qu'il a été imaginé dans les années 90. Le poids économique du secteur du bâtiment, dans un territoire dans lequel l'essentiel des emplois est pourvu dans le secteur public (collectivités, CHU, Universités, administrations diverses…) et dans l'aide à la personne, n'est également pas étranger à la nécessité de relance rapide et massive de la production immobilière. Cette approche par la production quantitative va s'accompagner de la mise en place progressive sur l'ensemble du territoire intercommunal d'éléments de déséquilibre du marché, dissimulés par une dynamique immobilière remarquable. De différentes natures, ils transforment durablement le marché immobilier et impactent l'abordabilité du logement.

La décennie voit des déséquilibres d'ordre spatiaux se mettre en place. Les processus de tensions immobilières et foncières s'installent d'abord à Montpellier et dans les villages les plus dynamiques de la première couronne (Lattes et Castelnau-le-Lez), dans lesquelles, dès le milieu de la décennie le marché ne produit plus de logement abordable naturellement. Le PTZ qui a succédé au PAP permet tout de même à certains primo-accédants sous réserve de conditions de ressources, et le plus souvent désormais sous réserve d'un apport, d'accéder à la propriété. Dans ce contexte, la production de logement abordable est dans ces secteurs essentiellement conditionnée dès le milieu des années 2000 aux opérations publiques d'aménagement. Montpellier continue les opérations de logements abordables dans les ZAC de la ville selon le modèle mis en place au milieu des années 90, mais avec des montages de plus en plus exigeants et complexes nécessaires au maintien du principe de péréquation libre/social/abordable. Lattes et Castelnau-le-Lez s'engagent à cette époque dans un fort développement immobilier, mais hors procédure de ZAC. Elles y imposent un taux de logement social via une servitude de mixité sociale inscrite dans les documents d'urbanisme réglementaire, le logement libre suit les prix du marché et le logement abordable n'y est alors pas une priorité. Cas atypique, la commune de Vendargues engage en 2003 une procédure de ZAC pour le quartier Pompidou dans laquelle la production de logement abordable constitue un des axes majeurs du projet.

Les tensions immobilières s'étendent petit à petit sur la décennie aux autres communes. Cette extension procède d'un principe concentrique (plus le village est proche du cœur métropolitain plus il est rapidement touché) modulé par deux facteurs principaux. D'une part par le déséquilibre historique et persistant encore aujourd'hui, entre les valeurs immobilières des communes de l'est (plus faibles) et celles de l'ouest (plus forte) et d'autre part par la diversité

[253] Celui-ci est évalué de façon relativement stable depuis les années 2000, et notamment le premier PLH de 2004, autour de 4000 à 5000 logements par an.

des projets communaux plus ou moins attentifs à la mixité sociale et plus ou moins soumis aux processus de gentrification. La commune de Grabels par exemple, avec son projet fortement axé sur la mixité sociale, parvient encore sur la décennie à modérer la pression immobilière, à l'inverse d'autres communes comme Montferrier-sur-Lez ou Saint-Geniès des Mourgues qui se positionnent comme des villages d'accueil des classes moyennes supérieures et aisées dans un environnement naturel préservé. Les communes commencent ainsi sur la période à se distinguer les unes les autres par la capacité de leur marché à produire naturellement un logement abordable. A la fin de la décennie, si des disparités persistent, la plupart des communes sont touchées par la question de l'inabordabilité du logement qui s'est progressivement diffusée sur l'ensemble du territoire intercommunal.

Par ailleurs, dans les villages, la multiplication des procédures de lotissement, dont les prix de vente des logements suivent la hausse du marché sans temporisation par les pouvoirs publics, alimentent la montée des prix. L'évasion des classes moyennes en quête d'un logement abordable vers les communes périurbaines s'ancre dans la décennie alors qu'elle procédait jusqu'à la crise des années 90 d'un choix délibéré des ménages en quête d'un autre mode de vie. Le déséquilibre se creuse entre Montpellier, qui concentre quasi exclusivement la production intercommunale de logements sociaux, qui n'échappe par ailleurs pas à la tendance à la résidualisation, et les communes qui attirent à elles les classes moyennes. Une forme de gentrification des villages s'observe donc, parallèlement à un double phénomène paradoxal d'appauvrissement d'une part et d'envolée des prix du libre d'autre part, d'une ville centre qui peine de plus en plus à loger ses classes moyennes.

Autre élément de déséquilibre, l'objectif de production quantitatif s'accompagne d'une prégnance persistante des produits de défiscalisation au détriment des propriétaires occupants, principalement à Montpellier. Les produits investisseurs se multiplient dans le diffus dans les secteurs aux dynamiques immobilières les plus fortes, les produits devenant de moins en moins accessibles aux ménages. Les opérations en ZAC n'échappent pas à cette prolifération. Basées sur le modèle de la péréquation, les pouvoirs publics y maitrisent le prix du logement social et abordable mais pas celui du libre qui agit comme la variable d'ajustement pour produire les deux premiers. Elles ne maîtrisent pas non plus le public acheteur. Les promoteurs, afin d'optimiser les opérations, calent le prix du logement libre au plus haut sur le marché, qui trouve donc majoritairement preneur auprès d'investisseurs. L'investissement locatif s'installe durablement comme une variable d'ajustement essentielle du marché de la promotion immobilière montpelliéraine. L'année 2010 est celle de l'apogée du dispositif Scellier qui

touche à sa fin, la part de produit investisseur atteint alors à Montpellier 78%[254]. Si le marché de l'investissement locatif permet une offre de logements locatifs aux loyers plafonnés qui répond à un besoin, sa part prépondérante laisse des effets durables sur les marchés immobiliers locaux. La généralisation des produits investisseurs participe à l'augmentation des prix de l'immobilier[255] qui ne sont plus corrélés aux capacités réelles des ménages habitant le territoire mais aux capacités d'investissement, elles-mêmes calées en fonction du bénéfice fiscal consenti à l'investisseur. Selon le même procédé, la taille du logement diminue (Huc, 2021) et les produits s'homogénéisent pour corréler prix de sortie et capacité d'investissement. Ces différents facteurs pénalisent la production de logements abordables dans les secteurs tendus, à la fois par l'augmentation du coût du logement mais aussi par les typologies produites qui ne correspondent pas aux besoins et aux attentes des ménages. Le choc de production voulu et observé[256] durant la décennie s'accompagne d'un recul du logement abordable en accession à l'échelle intercommunale, d'une part car l'élargissement progressif de la tension immobilière à l'ensemble du territoire intercommunal érode sa production naturelle par le marché, d'autre part car la généralisation des produits investisseurs déconnecte le type de logement produit des besoins qualitatifs attendus.

2010-2020, ancrage de l'inabordabilité du logement

La décennie est celle d'un rééquilibrage de la production de logements neufs entre Montpellier d'une part et les communes de la métropole d'autre part qui témoigne d'une généralisation des processus de métropolisation à l'ensemble du territoire intercommunal. Ce rééquilibrage quantitatif est marqué par la persistance d'une production quantitative forte (la Métropole affiche le plus fort dynamisme démographique en France) accompagnée d'une globalisation de la tension du marché immobilier malgré un relatif tassement du prix du logement comparativement à la décennie précédente marquée par son envolée[257]. Les communes supportent un taux de croissance annuelle particulièrement important sur la période, encore principalement alimenté par le solde migratoire, tandis que solde naturel et migratoire tendent

[254] *Observatoire de la crise sur la ville de Montpellier - 4ème trimestre 2010*, Adéquation (2011), p3.
[255] Un différentiel de +/- 300€/m2 est observé en moyenne entre 2013 et 2019 entre les ventes aux propriétaires occupants et les ventes aux investisseurs. *PLH 2019-2024*, Montpellier 3M (2019), p33.
[256] Mise en vente de logements neufs sur l'Agglomération de Montpellier : environ 1000 logements en 2005 et presque 4500 en 2011. *Observatoire de la crise sur la ville de Montpellier - Bilan et perspective*, Adéquation (2012), p5.
[257] Autour de 3800 à 4000€/m2 sur la période 2010-2020 (hors parking). *Observatoire du marché immobilier de la Ville de Montpellier* - Bilan 2013, Adéquation (2014), p14, comparativement à un prix de 2500€/m2 en 2004 *Observatoire de la crise sur la ville de Montpellier - 4ème trimestre 2010*, Adéquation (2011), p9.

à s'égaliser à Montpellier[258]. Dans la décennie précédente, la plupart des communes de la métropole ont lancé une opération d'aménagement dans le cadre des extensions prévues au SCOT, sous forme de ZAC ou de lotissements. Celles-ci produisent donc leurs effets sur la production quantitative de logement mais les prix du logement continuent, eux, d'augmenter dans les villages. Le processus de diffusion de l'inabordabilité du logement, amorcé dans la décennie précédente se généralise à l'ensemble des communes sur la période 2010-2020 et la capacité naturelle du marché à produire un logement abordable y devient presque inexistante, à l'exception de situations porteuses d'une nuisance ou de défauts particuliers. Les servitudes de mixité au bénéfice du logement abordable diffus dans les PLU ne sont pas encore mises en place[259]. La production de logement abordable qualitatif sur la métropole est ainsi à la fin de la décennie quasiment exclusivement dépendante des opérations d'ensemble portée par les collectivités et donc soumise à la péréquation. Le modèle opérationnel mis en place à Montpellier dans les années 90 se généralise à l'ensemble des opérations portées par l'aménageur public. Le déficit engendré par le prix plafonné du logement social et du logement abordable y est compensé par l'augmentation du prix du libre et intégré au bilan global de l'opération lui-même compensé si besoin par une participation de la collectivité. Pour les opérations d'ensemble dans les communes portées par les aménageurs privés, les caractéristiques de la péréquation (répartition du nombre de logements par type, prix de sortie et typologie pour le logement libre et abordable) font l'objet d'une négociation entre le maire et l'aménageur. Durant la période, la progression de la production quantitative de logement abordable issus de dispositifs encadrés par les pouvoirs publics locaux avec des prix plafonnés est en augmentation, elle est stable malgré les variations de production annuelle, mais reste globalement faible (Figure 22). La production de PSLA est instable et chute en 2018 à seulement 35 logements financés (Figure 23), chiffre à mettre en exergue avec l'objectif de 400 PSLA/an fixé par le PLH 2013-2018 et ramené à environ 300 PSLA/an dans le PLH 2019-2024. Le dispositif PSLA confirme sa difficulté à trouver sa place.

[258] Évolution annuelle de la population 2009-2014 à Montpellier : 1,5% (dont 0,9% solde naturel et 0,7% solde migratoire) / Évolution annuelle de la population 2009-2014 dans les communes hors Montpellier : 2% (dont 0,4% solde naturel et 1,6% solde migratoire). *PLH 2019-2024*, Montpellier 3M (2019).

[259] Aujourd'hui encore, à l'exception de Montpellier, les communes n'expriment pas dans leur PLU une servitude de mixité au bénéfice du logement abordable. Celle-ci est prévue dans le PLUi qui n'est pas encore adopté.

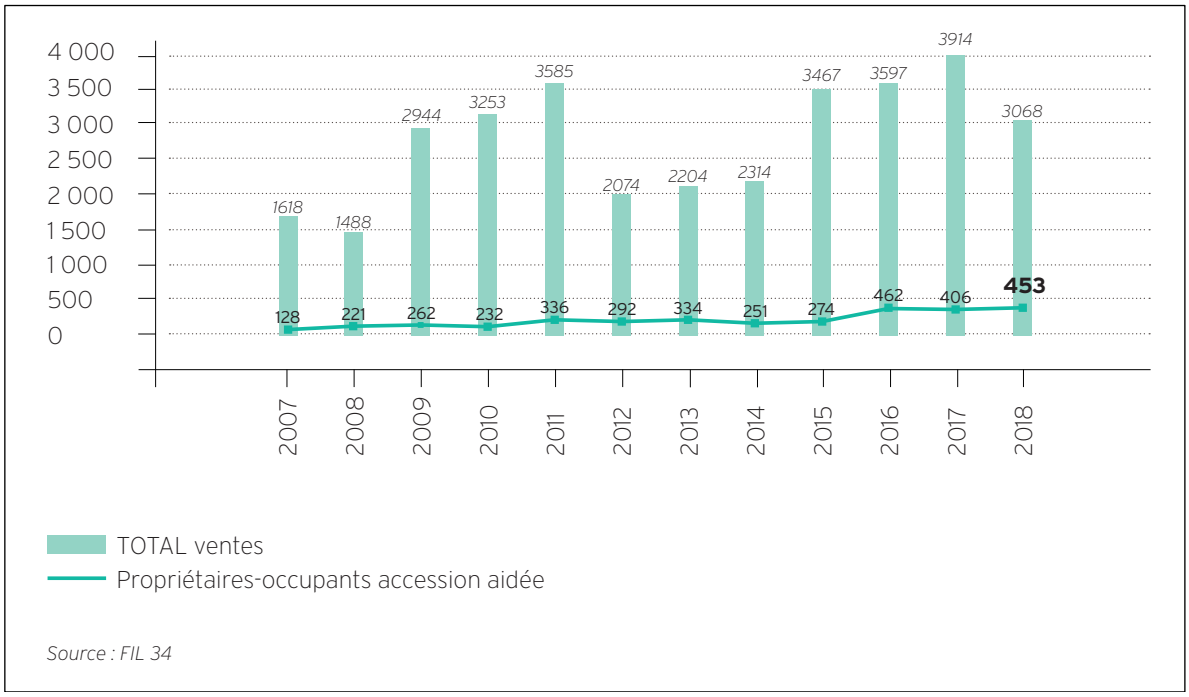


Figure 22 - Nombre de ventes de logements à prix encadrés destinés à des propriétaires occupants parmi l'ensemble des ventes en promotion, métropole de Montpellier.
(Source : Observatoire de l'habitat - Bilan 2018, 2018, p. 46)

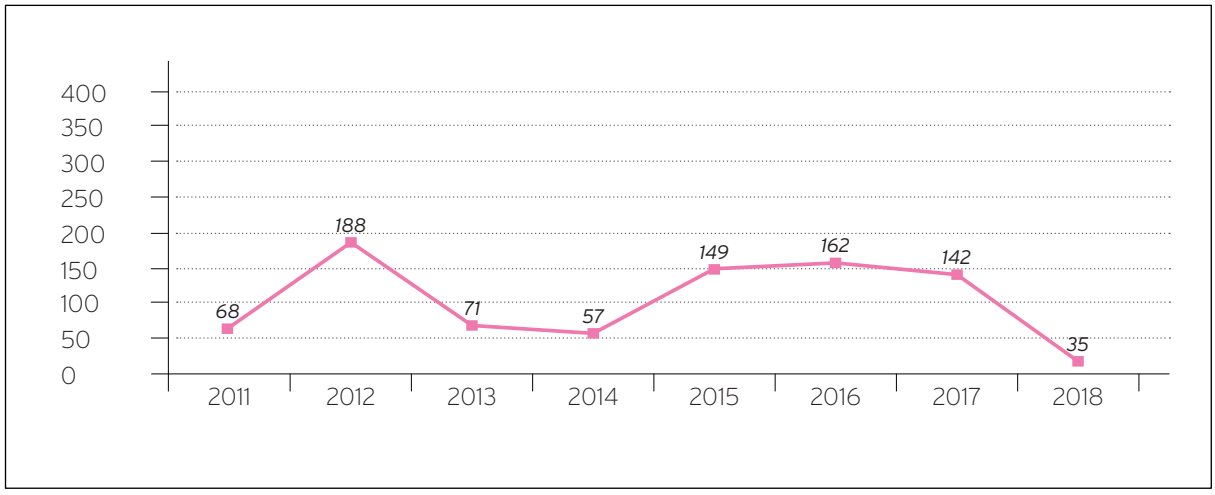


Figure 23 - Nombre de logements financés dans la métropole de Montpellier bénéficiant d'un Prêt Locatif Accession
(Source : Observatoire de l'habitat - Bilan 2018, 2018, p. 46)

A Montpellier, les objectifs du PLH et la règle des trois tiers appliqués dans les ZAC (1/3 libre, 1/3 abordable, 1/3 social) ne sont pas non plus atteints, chaque année sur la décennie. La part de logement abordable autorisée dans les ZAC y est variable chaque année puisqu'elle est soumise à la quantité de logement libre elle-même inconstante, au global sur la période 2010-2017 elle est en moyenne d'environ 15%, bien en deçà de l'objectif des 1/3 (Tableau 12).

	ZAC				Diffus
	Part de logement libre	**Part de logement abordable non social**	**Part de logement social**	**Nombre de logements sociaux**	**Nombre de logements sociaux autorisés grâce à la servitude de mixité sociale**
2010	70%	20%	10%	301	-
2011	72,50%	17%	10,50%	271	140
2012	60%	14%	26%	494	104
2013	45%	18%	37%	500	145
2014	72,90%	20,80%	6,30%	611	195
2015	60,30%	19,70%	20%	521	342
2016	82,50%	7,50%	10%	322	259
2017	64%	6%	30%	676	282

Tableau 12 - Part de logement social et abordable autorisé par la ville de Montpellier
(Source : DUOP, 2010. Logement - Analyse Production - Note interne)
(Conception et réalisation : Stéphanie Jannin)

Cette période est aussi celle de l'explosion des demandes de logements social (14 629 demandeurs en 2007 et 24 126 en 2017[260]), plusieurs communes de la métropole sont placées en état de carence et Montpellier, malgré un taux important de logements sociaux (22,8% en 2016, 24% en 2023) n'a pas encore atteint les objectifs de la loi SRU. La production de logement social y est une priorité, en ZAC et dans le diffus. Malgré un engagement de la collectivité pour atteindre les objectifs de la loi SRU, en ZAC la part de logement social sur la période 2010-2017 reste malgré tout autour de 19% en moyenne, loin là aussi du 1/3 annoncé. D'année en année un déficit en logement social et abordable se creuse en ZAC dans un contexte où plus de 70% de la population est éligible au logement social, donc largement insatisfaite, et que la capacité du marché ne permet plus de produire un logement libre abordable. Pour combler ce déficit la ville introduit en 2011 le principe de péréquation libre/social dans le diffus via la mise en place d'une servitude de mixité sociale inscrite au PLU. Le dispositif est efficace et permet de produire sur la période 2011-2017 1467 logements sociaux pour 3395 produits en ZAC.

[260] *Observatoire de l'habitat - Bilan 2018*, Montpellier3M (2019), p38.

Ailleurs dans les communes, la production de logement social qui est restée très faible sur la période 2000-2010 devient mieux acceptée et plus banalisée. Les communes approchent la question de manières très diverses, entre celles qui s'engagent pleinement à produire du logement social pour atteindre les objectifs du PLH, celles qui réduisent leur action au minimum et celles qui, plus rares, sont soumises à la loi SRU mais préfèrent toutefois contourner l'obligation et payer une amende. De manière générale, comme la production globale, la production de logement social est marquée sur la période par un rééquilibrage entre Montpellier, qui était le principal pourvoyeur jusque-là, et les communes. En 2018 par exemple, les 1688 logements sociaux financés équivalent à 25% de l'ensemble des logements autorisés sur le territoire communautaire pour un objectif fixé dans le PLH à 30%. Cette part atteint 23% à Montpellier et 28% pour les trente autres communes, avec des résultats distincts selon les communes. Ce logement est essentiellement produit via les opérations d'ensemble portées par les communes dans le cadre des extensions du SCOT qui apparaissent nettement comme des déclencheurs à la production de logement social.

Globalement sur la période 2010-2020, la production de logements abordables, devenue quasiment inexistante dans le diffus sur l'ensemble du territoire métropolitain, reste quantitativement faible dans les opérations d'ensemble auxquelles elle est assujettie. Ceci installe un phénomène d'évasion résidentielle dans les intercommunalités voisines et au-delà. A l'inverse de la décennie précédente la production de logements abordables ne recule pas, mais force est de constater que malgré une production globale du logement soutenue et un affichage avéré dans les objectifs du PLH, les réalités opérationnelles sont autres. Ainsi seulement 34% de l'objectif fixé au PLH 2013-2018 est atteint. En cause une méthode qui part de l'offre (des produits entre 2600 et 2900€/m2 avec un logement libre autour de 3800/4000€/m2 et une segmentation trop ciblée des ménages visés). Comme nous l'avons vu précédemment, nos entretiens révèlent que les responsables administratifs en charge de la mise en œuvre des politiques publiques idoines ont parfaitement conscience en temps réel de cette inefficacité qui, selon eux, aura conduit à un changement de cap sur la fin de la décennie, traduite en particulier dans le PLH 2019-2024. Ce changement de cap est révélateur d'un glissement de la politique du logement métropolitaine, de la prise en compte du besoin quantitatif vers celle de l'abordabilité qui passe par une nécessaire appréciation plus fine de la demande.

En synthèse, nous mettons en lien dans la figure suivante les éléments d'analyse portant sur le déploiement progressif du logement abordable dans la planification territoriale traité dans le chapitre précédent et ceux observés dans ce chapitre, à la fois sur la diffusion de l'inabordabilité

du logement et sur la production opérationnelle du logement abordable selon des rythmes différenciés entre Montpellier et les villages (Figure 24). Ces deux mouvements, l'un de nature planificatrice et l'autre de nature opérationnelle, agissent simultanément et mettent en exergue une rupture dans les années 2000. Celles-ci marquent en effet d'une part la généralisation du problème de l'inabordabilité du logement sur l'ensemble du territoire métropolitain et d'autre part la mise en place d'une action planificatrice à l'échelon intercommunal qui tente de traiter ce problème, en particulier lors du passage du PLH3 au PLH4.

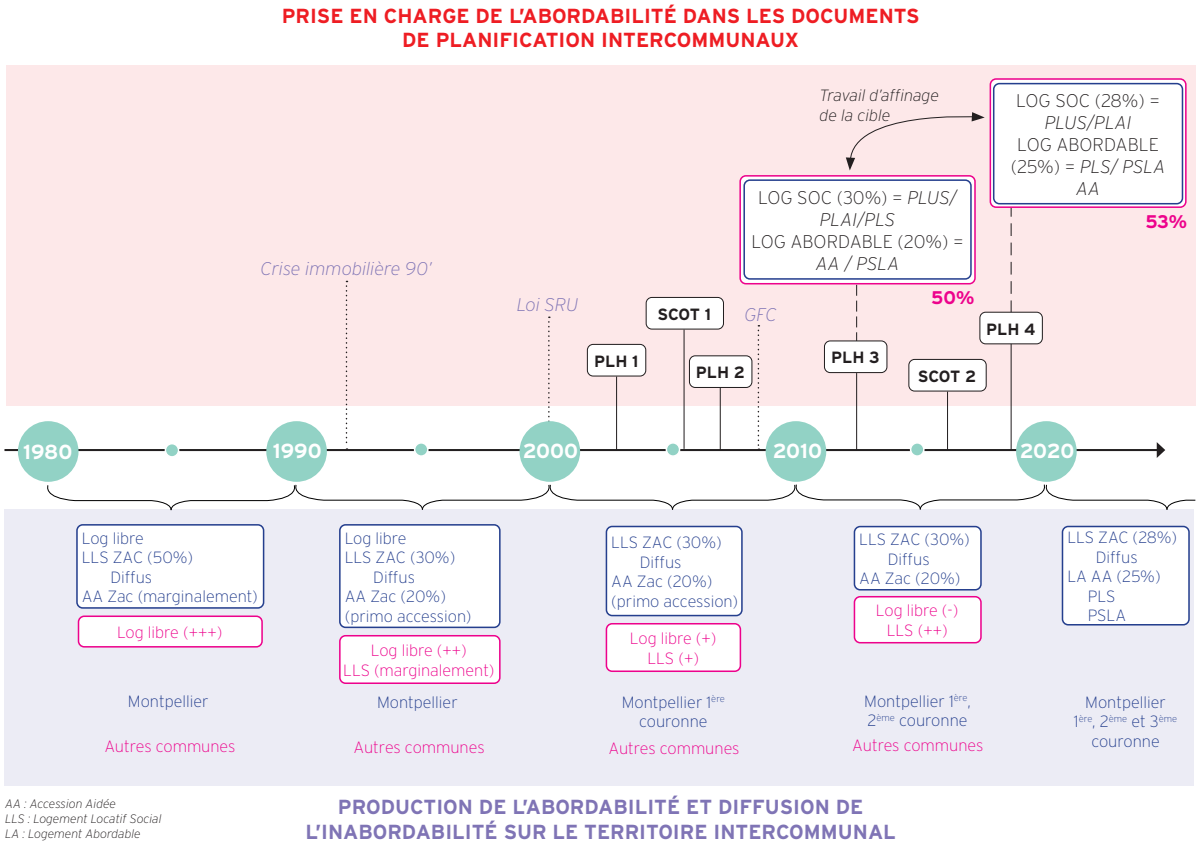


Figure 24 - Prise charge de l'abordabilité dans la planification et diffusion de l'inabordabilité : regards croisés sur le territoire intercommunal
(Conception : Stéphanie Jannin. Réalisation : Shana Poyet et Gabriela Villalba)

B – Forces et faiblesses des dispositifs immobiliers à disposition

Encart 19 - Qu'est-ce-que le logement abordable ? Verbatim – Entretiens avec les acteurs de l'immobilier (promoteurs et bailleurs sociaux)

« Logement abordable est un logement d'une qualité égale, qui doit se trouver dans les mêmes résidences que le libre et permettre à une tranche de clientèle de pouvoir accéder à la propriété dans des résidences de qualité. Son coût de construction est de 100/150€/m2 inférieur au libre », Dominique Guérin, Directeur de FDI Habitat de 2008 à 2021.

« Le logement abordable, c'est un prix de sortie corrélé avec les revenus, donc environ 30% en dessous du marché », Marc Pigeon, Président Fondateur de Roxim promotion, Président de Build Europe depuis 2018.
« Le logement abordable, c'est le logement de tous les français en fonction de leur solvabilité », Cyrille Meynadier, Président-Directeur Général Opalia.
« Le logement abordable doit permettre de loger tout le monde, selon un spectre large, et de réoffrir un parcours résidentiel », Franck Baleste, Directeur Général Adjoint Arcade-VYV Promotion.
« Le logement abordable c'est un logement dont le prix doit être calé sur la possibilité de remboursement du crédit par les ménages, à Montpellier, il est de l'ordre de 600€/personne environ », Laurent Villaret, Associé Groupe GGL, Président FPI Occitanie 2018-2024.
« Chez les bailleurs sociaux nous avons fait du logement abordable par le PSLA. Le PSLA est facile à faire pour de la maison individuelle, beaucoup plus difficile dans un immeuble à la Paillade ! », Denis Rey, Directeur OPAC 1990-1999, Directeur Régional URO Habitat 2000-2019.
« Le logement abordable s'adresse à un public libre dont on prend en compte toutes les problématiques de vie. Les pouvoirs publics doivent accompagner les gens à prendre des risques qu'ils ne prendraient pas seuls comme c'est le cas avec le PSLA ». Jean-Pierre Pugens, (Directeur Hérault Habitat 1998-2019, Maire de Montarnaud depuis 2020)

Dans sa dimension opérationnelle, le logement abordable est un dispositif immobilier. En ZAC ou dans le diffus, la production de logement abordable ne procède pas d'un dispositif immobilier unique, plusieurs sont à disposition des acteurs pour proposer un logement abordable (Tableau 14). Les opérateurs que nous avons rencontrés, qu'ils viennent du secteur privé ou social, disent être confrontés au quotidien dans le montage des opérations au problème de l'abordabilité du logement qui consiste pour eux à faire corréler le prix du logement et la solvabilité d'un ménage qui ne peut accéder au marché libre. Dans leurs représentations actuelles, le logement abordable est essentiellement un logement en accession, la location est très peu évoquée y compris chez les bailleurs sociaux. Il est un logement distinct du logement locatif social, dans son montage opérationnel, son prix de sortie et son public cible. Il semble également plus récemment entendu par les acteurs immobiliers comme un produit à destination de propriétaires occupants et en ce sens considéré à l'opposé des produits de défiscalisation. Ce dernier point montre le glissement d'un discours qui jusque dans les années 2015 vantait les produits investisseurs dans leur capacité à maintenir sur le territoire un marché locatif abordable. Nous analysons le logement abordable dans ce chapitre en tant que tel : un produit distinct du logement locatif social (PLUS, PLAI) et des produits investisseurs.

Depuis les années 2000, tous nos interlocuteurs ont été amenés à produire du logement abordable à la demande des pouvoirs publics qu'ils reconnaissent comme les déclencheurs de cette demande qu'ils s'attachent à satisfaire dans les montages qu'ils proposent. L'enjeu pour l'opérateur immobilier est de monter une opération à l'équilibre, de dé-risquer au maximum

son processus opérationnel et d'assurer sa finalité qui est la commercialisation. Un opérateur privé n'a pas vocation à monter une opération dont les logements ne se vendent pas. Les logements sont, sauf rares exceptions, précommercialisés, si la pré-commercialisation n'est pas obtenue, l'opération est jugée non-viable et abandonnée. Le logement abordable est donc avant tout pour l'opérateur un produit inscrit dans un dispositif immobilier dont le bilan doit en supporter le coût par la péréquation et dont l'ensemble des logements doivent être pré-commercialisés.

Les dispositifs relevant du logement social sont essentiellement le PSLA et le PLS. Les dispositifs relevant du logement libre sont l'accession abordable en ZAC (caractérisée par deux catégories, l'accession aidée et l'accession intermédiaire), le logement intermédiaire et les logements bénéficiant d'une TVA à 5,5% dans les quartiers politique de la ville et leurs abords. L'ensemble de ces dispositifs, leur dénomination, leurs modèles ou encore les plafonds de ressources ou prix de sortie associés, s'ils sont compris intelligibles par les opérateurs immobiliers, les aménageurs et une poignée d'agents des collectivités en charge, sont totalement hermétiques pour la population et la majorité des élus. Rarement abordés dans le détail dans les assemblées délibérantes, ils révèlent la haute technicité du sujet, sa difficulté de retranscription dans la sphère politique et citoyenne et participent ainsi largement au flou entretenu autour de la notion de logement abordable. Y compris avec les professionnels, chacun de nos entretiens ou échanges informels nécessitent, en amont ou durant l'échange, de préciser « de quel logement abordable parle-t-on ? ».

Nous analysons dans cette partie les principaux dispositifs immobiliers utilisés à Montpellier par les opérateurs, privés ou sociaux, en charge de produire du logement abordable. Nous nous intéressons à la manière dont s'en sont saisies, ou non, les gouvernances urbaines et les représentations qu'elles en ont. Ces dispositifs, conformément à la répartition bipartite du logement au niveau national, se distinguent en deux grandes catégories : la première relève du logement social, la seconde du logement libre. Tous ont émergés à partir des années 2000, en réponse à l'augmentation du cout du logement écartant une part plus en plus grande de la population, et ont été mis progressivement en œuvre sur le territoire montpelliérain sur la période 2000-2020.

a – Les dispositifs relevant du logement social

Le PSLA ou l'accès à la propriété pour les ménages modestes

Le PSLA s'adresse à des ménages aux ressources modestes dont les plafonds de revenus sont calés sur le dispositif Pinel[261]. Après une première phase locative le ménage peut lever l'option d'achat et se rendre propriétaire. S'il ne le fait pas il bénéficie d'une garantie de relogement par le bailleur social. Cette obligation écarte de fait les opérateurs privés, seuls les bailleurs sociaux et les opérateurs mixtes (type FDI, Arcade…) bénéficiant d'un parc social peuvent le proposer. FDI aura été sur la période l'un des principaux acteurs du PSLA sur le territoire montpelliérain. Nos entretiens révèlent qu'ACM, le principal bailleur social montpelliérain a peu exploité le dispositif, difficile à mettre en œuvre dans des immeubles collectifs et auprès de foyers modestes pour lesquels la complexité apparente de la démarche rendait le locatif social plus attractif[262]. Hérault Habitat qui œuvre sur l'ensemble du territoire départemental l'a plus développé et y voyait la possibilité pour les pouvoirs publics « d'accompagner les gens à prendre des risques qu'ils ne prendraient pas seuls »[263]. Au Petit-Bard, dans le cadre du projet ANRU, l'aménageur a tenté de s'appuyer sur le PSLA pour apporter la mixité sociale attendue dans le projet politique d'ouverture du quartier. L'engagement ANRU liant la Ville et l'État stipulait de ne pas reproduire que du logement locatif social et d'introduire une part de population venue de l'extérieur. Le PSLA est apparu le dispositif idéal. Dans les faits, la tâche s'est avérée compliquée. Sur l'une des opérations neuves de démolition-reconstruction ciblées, sur les 100 logements prévus, 60 devaient être du locatif social et 40 du PSLA. Face à la difficulté d'amener dans le quartier une population venue de l'extérieur et d'engager les ménages du quartier, aux revenus et à la stabilité économique faible, vers l'accession à la propriété, l'objectif a été revu à 20%. Finalement ce seront seulement 8 logements en PSLA qui auront été produits, avec 1/3 de ménages du quartier et 1/3 de ménages de l'extérieur. Peu d'options d'achat ont été effectivement levées[264], le type de ménages très modestes ayant plus d'intérêts à bénéficier de tous les avantages du statut de locataire social auquel la garantie de

[261] Pour la Métropole de Montpellier :
Zone A : Castelnau-le-Lez, Clapiers, Le Crès, Fabrègues, Grabels, Jacou, Juvignac, Lattes, Lavérune, Montferrier-sur-Lez, Montpellier, Pérols, Prades-le-Lez, Saint Jean de Védas, Saussan, Vendargues, Villeneuve-les-Maguelone,
Zone B : Baillargues, Castries, Cournonsec, Cournonterral, Pignan, Saint-Brès, Saint Geniès des Mourgues, Saint Georges d'Orques, Sussargues,
Zone C : Beaulieu, Montaud, Murviel-lès-Montpellier, Restinclières, Saint-Drézéry.
[262] Entretien avec Denis Rey, Directeur OPAC (1990-1999), Directeur Régional URO Habitat (2000-2019). Entretien tenu le 17/03/2023.
[263] Entretien avec Jean-Pierre Pugens, Directeur Hérault Habitat 1998-2019, Maire de Montarnaud depuis 2020. Entretien tenu le 26/04/2023.
[264] Entretien avec Dominique Guérin, Directeur de FDI Habitat de 2008 à 2021. Entretien tenu le 15/03/2023.

relogement leur permet d'accéder[265]. Peu opérant à Montpellier donc, il s'est un peu plus développé dans les villages de la métropole dans les ZAC ou le diffus. La plupart des maires y ont trouvé un moyen efficace d'amener le logement abordable en s'appuyant sur un financement existant et la possibilité concrète pour certains ménages d'accéder à la propriété, mais nos entretiens montrent que la production est restée quantitativement faible. De plus, au bout de cinq ans, le logement n'est plus comptabilisé dans le parc social communal, donc non intégrable au quota SRU, ce qui représente une difficulté pour les communes qui depuis la fin des années 2010 s'engagent plus manifestement pour la production de logement social quelles qu'en soient les raisons (communes soumises à la loi SRU, communes carencées, respect des objectifs du PLH, projet politique…).

Pour nos interlocuteurs, la garantie de logement qui réduit considérablement le jeu des acteurs en capacité de produire du PSLA, et la difficulté d'amener à l'accession à la propriété des ménages aux revenus modestes malgré un cadre sécurisé, sont les raisons essentielles conduisant à une faible production du PSLA sur la période. Les représentations sont celles d'un dispositif intéressant permettant de produire un logement abordable « sur le papier » mais dans les faits qui n'aura pas permis de renverser la tendance vers une accession abordable massive[266].

Le PLS, un logement vraiment social ?

Le PLS s'inscrivant dans un modèle classique de logement locatif social, il est plus facile à appréhender pour les élus et la population mais nombreux sont ceux qui, au regard des plafonds de ressources imposés et des loyers pratiqués, pensent que le PLS dans les zones tendues « n'est pas un logement social »[267]. En effet les loyers observés à Montpellier montrent qu'ils se rapprochent de ceux du libre (dispositif Scellier intermédiaire) bien plus que de ceux du PLUS ou PLAI, phénomène accentué plus la surface est faible[268]. De plus sa fonction sociale s'éteint au bout de 10 ans[269], ne lui permettant plus d'être comptabilisé dans les quotas SRU communaux ce qui s'avère désavantageux pour la commune à long terme. Le PLS est alors souvent utilisé dans une vision court-termiste pour favoriser le bilan d'opérations dans le diffus soumises à une servitude de mixité sociale et qui peinent à boucler leur bilan financier, ou dans

[265] Les entretiens tenus ne nous permettent pas d'attester que certains ménages s'engagent dans le PSLA comme un moyen d'accéder in fine au parc locatif social, mais c'est une approche stratégique qui a été évoquée.
[266] A Montpellier par exemple, moins de 20 logements/an sont produits en PSLA jusqu'en 2011 puis environ 100/an, soit 4% au plus de la production globale (Logement, Accession abordable à Montpellier - Note interne, 2015).
[267] Propos tenus lors de nos entretiens tous profils confondus (Maires, opérateurs, bailleurs sociaux).
[268] *Comparatif de niveaux de loyers sur Montpellier avec une modulation de -10% - Note interne*, ville de Montpellier (2016).
[269] Entretien tenu avec Dominique Guérin le 15/03/2023.

les communes qui se soumettent à l'obligation de production de logement social tout en ne souhaitant pas accueillir les ménages les plus modestes. Ce point permet à Jean-Claude Driant d'analyser que « l'enjeu de l'offre intermédiaire (est) très mal pris en charge par des produits tels que le PLS. Pour être efficace, le logement intermédiaire ne peut pas se confondre avec le logement social. Il ne peut pas servir de paravent aux communes récalcitrantes qui remplissent leurs obligations légales sans accueillir de ménages à bas revenus »[270]. Le PLH 2019-2024 prévoit une production de 8% de PLS dont 5% de PLS spécifiques (étudiants et séniors) pour 28% de PLUS/PLAI. Le dispositif PLS y est essentiellement convoqué pour travailler à l'affinement de l'offre vers les publics spécifiques tandis que la faible part de PLS familial (3%) se veut témoigner des réalités d'un dispositif social qui appelle pourtant des revenus élevés peu représentés à Montpellier.

b – Les dispositifs relevant du logement libre

Faible représentation du logement intermédiaire et sur-représentation des produits de défiscalisation

L'appellation logement intermédiaire couvre deux dispositifs portant sur des plafonds de ressources similaires : le dispositif Pinel (courant de septembre 2013 à décembre 2024) et le Prêt Locatif Intermédiaire (PLI) permettant de financer les LLI (Logements Locatifs Intermédiaires). Leurs plafonds de ressources sont similaires. Le premier développe des produits investisseurs, abondamment utilisés à Montpellier par les opérateurs privés en ZAC et dans le diffus. Le second est porté par Action Logement[271] qui collecte la PEEC et s'appuie sur les financements de la Caisse des Dépôts et Consignation. Très présent en Ile-de-France, l'activité d'Action Logement à Montpellier, qui intervient dans des financements de multiples natures autres que le PLI, est difficilement quantifiable et notre recherche n'a pas permis d'accéder à des données précises. Récemment, le Plan d'Urgence pour le Logement voté à la Métropole en juillet 2023 indique vouloir créer une offre locative intermédiaire pour loger les travailleurs essentiels en partenariat avec ACM Habitat, la Caisse des dépôts et Action Logement, toutefois sans précisions des objectifs quantitatifs. Le PLI est très peu développé sur le territoire métropolitain, les plafonds de ressource sont très élevés (de 20 à 25% supérieurs

[270] (Driant, 2015a, p190).

[271] Anciennement connue sous le nom de « 1% patronal », Action Logement est un groupe paritaire interprofessionnel (organisations patronales et Commissaires du Gouvernement) financé par les employeurs et les salariés du secteur privé par la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC) ainsi que par des contributions publiques. Les entreprises du secteur privé et du secteur agricole de plus de 10 salariés versent chaque année une cotisation en fonction de leur masse salariale, la PEEC, pour financer le logement des salariés à revenus modestes.

aux plafonds du PLS[272]) et les loyers apparaissent peu compétitifs par rapport à d'autres montages du secteur social ou ceux du dispositif Pinel. Les opérateurs privés observent toutefois très récemment une intensification des activités d'Action Logement à Montpellier. L'organisme rachète en effet en bloc des opérations aux promoteurs qui ne trouvent plus d'acquéreurs et ne parviennent pas à trouver d'issue opérationnelle par suite des difficultés d'accès à l'emprunt immobilier aux classes moyennes intervenus en 2023 avec l'augmentation des taux de crédit. Cette démarche s'inscrit dans le cadre des annonces de soutien à la production de logement, et de manière plus tacite au secteur de la promotion immobilière, faites par le gouvernement lors de la Convention Nationale de la Refondation[273].

L'accession à la propriété sous régime de TVA à 5,5%, un dispositif non maîtrisé

Dans le secteur libre, l'article 17 de la loi de finance pour 2015 étend le régime de TVA à 5,5% existant pour les quartiers ANRU depuis 2006 aux quartiers prioritaires de la politique de la ville[274]. A Montpellier les douze quartiers Politique de la Ville sont concernés. La TVA à taux réduit concerne toutes les ventes de logements neufs à destination de propriétaires occupants sous plafonds de ressources et à usage de résidence principale. Le prix de vente est au plus égal aux plafonds en vigueur pour les PSLA[275]. Les plafonds de ressources retenus sont ceux appliqués pour l'accession réglementée (Plafonds PLS majoré de +11% dit PLS Accession)[276].

Les logements abordables produits aux abords des QPV bénéficiant d'une TVA à 5,5%, puisqu'ils relèvent du marché libre dans le secteur diffus, ne sont pas maîtrisables pour la collectivité qui ne peut ordonner leur production, ils n'apparaissent donc pas dans les objectifs du PLH. Seul le suivi de leur production est rendu possible par la veille menée sur les DIA.

Un cas atypique nous permet d'avoir un retour d'expérience sur une production de logement de ce type en ZAC, donc pilotée par la Ville. Il s'agit de l'opération Nove'la[277] sur la ZAC Ovalie dont une partie du périmètre est située en abords du QPV de Pas-du-Loup Val-de-Croze. L'opération portée par l'opérateur Bouwfonds Marignan, orientée par la Ville vers une

[272] *Logement intermédiaire*, Action logement (2021).
[273] *Conclusion du CNR Logement par Élisabeth Borne, (2023),* à 10'.
[274] Initialement ce dispositif fiscal a été mis en place en 2006 avec la loi portant Engagement National pour le Logement ; il était circonscrit aux quartiers concernés par un projet de rénovation urbaine avec l'ANRU et élargi à une bande de 500 M autour de ces secteurs, réduite à 300 M en 2014. À Montpellier 5 quartiers étaient concernés ainsi que les communes de Juvignac et de Grabels dans leur partie limitrophe avec le quartier Mosson.
[275] Montpellier (Zone A) : prix plafond = 3471€/m2 HT de surface utile (valeur 2015).
[276] *Le soutien à l'accession à la propriété dans et à proximité des Quartiers Prioritaires de la politique de la Ville - Note interne*, Montpellier3M (2015).
[277] Conçue dans le cadre d'un appel d'offre lancé par la Ville de Montpellier en 2015 sur le logement abordable.

opération exclusivement composée de logements abordables à destination des primo-accédants (Encart 20), a permis la réalisation de 62 logements cédés à un prix moyen de 2650€/m2, parking compris. Le promoteur et ses équipes de conception[278] affirment s'être engagés pour l'occasion dans une démarche de recherche-action afin d'apporter des réponses duplicables permettant la production de logements à prix abordables et offrant des conditions de vie attractives. L'analyse des plans de financements de quarante dossiers sur les soixante-deux[279] montre des résultats positifs sur l'atteinte d'une cible de ménage écartée du marché libre : 80% de femmes emprunteuses (contre 65% généralement), 75% de célibataires (contre 64,50% généralement), une moyenne d'âge de l'emprunteur de 36 ans (avec des mères célibataires et séniors qui augmentent un peu la moyenne cachant une proportion de moins de 25 ans assez rare, et contre 33 ans de moyenne d'âge généralement), la moitié des emprunteurs avec un revenu en moyenne de 1600€/mois (contre 2200€ généralement), 65% des acquéreurs qui ont vu leur charge de logement baisser de 5 à 25% en devenant propriétaires[280].

Encart 20 - L'opération Nove'la. Verbatim – Paroles d'acquéreurs
(d'après Regards croisés sur le logement abordable, 2019)

« Je fais tout ça pour ma fille », Amélie 38 ans.
« C'est le premier engagement de ma vie », Laureen 33 ans.
« Je remercie les petits génies qui ont pensé aux personnes seules, comme moi », Véronique 47 ans.
« J'ai pu acheter plus grand que je ne pensais », Nicolas 30 ans.
« J'ai pu acheter 30% moins cher que les prix du marché », Sophie.
« Un coup de cœur », Déborah et Florian, vingtenaires.
« Un projet qui inspire confiance », Abdelmajid, 33 ans (qui a emménagé avec sa compagne et leurs deux enfants)
« Continuer à vivre dans un quartier que j'aime », Anthony.
« Résidence moderne et ouverte : terrasse partagée et solarium », Marion 27 ans.
« La résidence a été pensée pour la convivialité mais aussi le respect de chacun », Pascal et sa compagne.

De l'avis du promoteur, la conception d'un immeuble entièrement dédié au logement abordable, sans péréquation, a permis de développer une réflexion de fond sur le logement abordable et la primo-accession, tant sur dans ses dimensions financières que qualitatives. La TVA à 5,5%, s'il elle a participé à boucler le montage financier de l'opération a surtout, selon lui, permis de mettre en œuvre des éléments de qualité architecturale et d'usage dont les architectes ont pu

[278] Architecte Agence Estèbe-Cathala. Entretien avec Emmanuelle Cathala, architecte associée, tenu le 27/04/2023.
[279] Entretien avec Bérangère Dubus, Dirigeante du Groupe FI Courtage (en charge du financement de 25 logements sur les 62 du programme Nove'la), Secrétaire Générale de l'UIC, Syndicat Professionnel des IOBSP. Entretien tenu le 15/09/2022.
[280] *L'accession à la propriété en chiffres - Un exemple concret : la résidence Nove'la à Montpellier*, FI Courtage (2022).

pleinement s'emparer (terrasse partagée et aménagée au dernier étage, évolutivité des logements, dernier niveau pensé comme une rue à ciel ouvert, un parking bénéficiant de la lumière naturelle…) et qui ont influé sur le consentement des acquéreurs. Si l'expérience semble avoir atteint ses objectifs, elle reste un exemple singulier dans son montage opérationnel et son mode opératoire qui ne peut témoigner de réelles montées en généralités. Il est toutefois nécessaire de souligner qu'une part de ces logements a déjà été revendu aujourd'hui, permettant à leurs propriétaires de bénéficier d'une plus-value importante avec des prix de vente alignés sur ceux du marché libre. Ces logements revendus ne sont donc plus abordables.

L'accession abordable, entre action publique volontariste et effet d'aubaine d'intérêt privé

Mise en place dans les années 90 au cœur du modèle opérationnel historique, d'abord à Montpellier puis dans les communes de l'Agglomération, l'accession abordable consiste à la production de logements en ZAC pour les primo-accédants, sous conditions de plafonds de ressource, en contrepartie d'une charge foncière plafonnée. Elle se décompose en deux dispositifs. Le premier, l'accession aidée, généralisé en ZAC au début des années 2000 établit une charge foncière entre 230 et 250€/m2 de SHON pour une sortie de logements au prix moyen de 2500€/m2 parking compris à destination d'un public aux plafonds de ressources calés sur ceux du PAS. Ramenée au volume moyen annuel autorisé en ZAC, cette intervention donne lieu à une aide indirecte de la collectivité de l'ordre de 11200€/logement[281]. Le deuxième, l'accession intermédiaire, est mis en place en 2012, dans un contexte où l'augmentation des prix du logement a écarté de l'accession libre une classe moyenne aux revenus supérieurs aux plafonds de ressource de l'accession aidée. Les plafonds de ressources retenus sont ceux de l'accession aidée plus 30% (PLS accession). La charge foncière est plafonnée à 320 350€/m2 de SHON pour un prix de sortie maîtrisé à 3000€/m2. Dans ce cas la participation de la Collectivité est évaluée à environ 7000€/logement[282]. Depuis 2012, l'objectif en ZAC est une production de 15% du total de la ZAC en accession aidée et 15% en accession intermédiaire. Le bilan sur sept ans (2008-2014) est le suivant : sur 1100 logements par an produits en ZAC, 200 à 220 logements par an ont été produits en accession abordable, soit environ 20%[283]. Cette production est non négligeable et constitue l'essentiel de la production montpelliéraine en logements abordables mais elle apparait tout de même faible quantitativement, représentant

[281] Valeurs 2015.
[282] Valeurs 2015.
[283] *Logement, Accession abordable à Montpellier - Note interne*, ville de Montpellier (2015).

moins de 8% de la production globale annuelle et loin de l'objectif affiché de 1/3 de production de logements abordables en ZAC[284].

L'accession abordable est représentative d'une politique publique locale qui intervient sur l'économie de marché, donc d'une économie réglementée[285]. Par une charge foncière plafonnée, la Ville participe indirectement au financement du logement abordable, dans les secteurs dont elle a la maîtrise, c'est-à-dire en ZAC. La maîtrise foncière lui permet d'être donneur d'ordre sur une quantité de logements à produire, leurs plafonds de ressources et les prix de sortie, ce qu'elle ne peut faire dans le diffus. Le cadre opérationnel lui permet également de pouvoir analyser rétrospectivement une production qu'elle maîtrise et de réajuster si besoin les objectifs.

Plusieurs limites apparaissent pourtant. La première, la production quantitative reste faible et en deçà des objectifs. La deuxième, celle d'un dispositif qui n'atteint pas tout à fait sa cible. Le profil des ménages accédant au dispositif est majoritairement un public jeune, actif avec un ménage de petite taille (1 à 2 personnes). Ces acquéreurs ne mobilisent pas toujours le PTZ, il n'est pas possible de vérifier leur patrimoine ou d'empêcher l'apport financier pour l'acquisition. Nos entretiens révèlent que le dispositif a pu, du moins à sa mise en place, être détourné de son objet initial, « sur les premières opérations, on s'est rendu compte que les promoteurs envoyaient leurs enfants acheter ! ». Dysfonctionnements marginaux ou dérives manifestes d'un modèle opératoire qui s'appuie sur de l'argent public ? Difficile à évaluer. En tout état de cause il a rapidement obligé la Ville et la SERM à mettre en place un système de régulation par un cadre d'information systématisé s'appuyant sur les notaires en charge de contrôler le profil des acquéreurs et de s'assurer de la fiabilité des dossiers. Malgré ces précautions, l'attribution reste essentiellement gérée par le promoteur privé et est réalisée au coup par coup, à chaque opération. Il n'existe pas de listes d'attentes ou autre système d'attribution permettant aux demandeurs, comme pour le logement social, de déposer un dossier dont ils pourraient suivre l'avancement au rythme de la production communale. Face aux demandes nombreuses et à cette opacité ressentie par les habitants, l'accès à un logement abordable en ZAC apparait comme un sésame le plus souvent inatteignable.

Enfin, troisième limite, comme pour le PSLA ou l'accession avec TVA à 5,5%, la plus-value à la revente est faiblement maîtrisée ce qui a fait à plusieurs reprises l'objet de recherche poussée par les services juridiques de la Ville, de la SERM en partenariat avec les notaires. Pour

[284] Entretien avec Éric Bérard tenu le 18/04/2023.
[285] Entretien avec Eugène Gréau tenu le 25/05/2023.

l'accession abordable, une clause anti-spéculative a été mise en place sur une durée de cinq ans. Au-delà de sa faible durée, de multiples clauses (mutation, mariage ou PACS[286], naissance d'un enfant…), qui arrivent généralement dans les années suivants l'installation d'un ménage primo-accédant, permettent d'y déroger. La Collectivité a étudié en 2016 la possibilité de réduire ces clauses dérogatoires aux cas de forces majeures (décès, invalidité, chômage de plus d'un an…), de maintenir l'interdiction d'aliéner pendant sept ans, d'instaurer une obligation de revente à un acquéreur aux mêmes types de condition de ressources et d'encadrer les prix de revente[287]. L'encadrement de prix de sortie dans le libre est inévitablement associé à un effet d'aubaine, d'autant plus que comme le souligne le PLH 2019-2024, les prix de l'accession aidée sont actuellement homogènes sur tout le territoire. Ces montages échouent à assurer leur pérennité, sur la ZAC Jacques Cœur par exemple, au bout de 5 à 7 ans après leur vente, il ne reste aucun logement abordable, tous ayant été revendus au prix du marché libre. Ce point, s'il révèle toutes les limites de l'intervention sur les marchés par les pouvoirs publics dans un système néolibéral, constitue aujourd'hui un frein essentiel à la pérennité d'un logement abordable pourtant produit grâce à une participation financière de la Collectivité.

c – Expériences iconoclastes ou modèles prometteurs ?

Le logement abordable témoigne d'une diversification inscrite dans un continuum partant des logements locatifs sociaux subventionnés par le gouvernement aux logements privés à prix ou loyers modérés en passant par des logements coopératifs (Le Rouzic, 2019, p43). Deux dispositifs alternatifs aux dispositifs habituellement utilisés à Montpellier s'inscrivent dans ce continuum et intéressent notre travail : l'habitat participatif et le BRS. Tous deux empruntent une troisième voie, entre la promotion immobilière classique et le logement social. Ils prennent le contre-pied de la segmentation bipartite du marché immobilier entre marché libre et marché social pour produire un logement abordable et proposent in fine une nouvelle approche de la propriété. L'objet de notre travail n'est pas de détailler le cadre de ces deux dispositifs, l'habitat participatif fait l'objet de nombreuses contributions scientifiques et le BRS, un dispositif plus récemment en vogue (Vorms, 2020) ne bénéficie pas encore d'un recul scientifique suffisant pour évaluer notamment son efficacité en tant que politique publique, ses représentations auprès des différents acteurs du logement et des habitants ou encore ses réalités opérationnelles. Notre attention portée à ces deux dispositifs s'attache à comprendre s'ils offrent, ont offerts ou sont en capacité dans le futur d'offrir un cadre opérationnel efficace à la production d'un logement

[286] Pacte Civile de Solidarité.
[287] A notre connaissance le cadre juridique permettant d'aboutir n'a pas été trouvé.

abordable ainsi que les enseignements que l'on peut tirer de ces expériences sur les modes opératoires du logement abordable et plus largement de l'habiter abordable.

L'habitat participatif : valeurs partagées ou repli sur soi ?

Habitat auto-géré, habitat groupé, coopératif, alternatif, autopromotion, « l'expression habitat participatif à elle seule ne couvre pas l'ensemble des démarches qui se réclament des mêmes valeurs et processus (…) la recherche scientifique est en réalité tributaire de la multiplicité des termes employés pour qualifier des démarches à priori semblables » (Devaux, 2013). Deux grandes catégories d'organisation de l'habitat participatif peuvent toutefois être dégagées (Beurthey & Costes, 2018). Dans la première les habitants sont collectivement propriétaires de l'ensemble immobilier et locataires de leur logement. Dans ce cas l'effet spéculatif de la revente est aboli. Dans le second cas les habitants, en tant que personnes physiques, sont associés pour la propriété ou la jouissance d'un logement au titre de la résidence principale. Lorsqu'un habitant revend, le logement s'inscrit mécaniquement dans les logiques et prix du marché.

Avec l'opération Mas Cobado livrée en 2016 dans la ZAC des Grisettes (Tableau 13), la SERM a pris le parti d'introduire dans certaines ZAC ou opérations d'ensemble dont elle a la charge une opération d'habitat participatif de type coopératif[288] qui répond à la deuxième catégorie énoncée ci-dessus. La décision de développer une expérience d'habitat participatif en ZAC s'est appuyée sur les demandes auprès des élus de la part de groupes d'habitants constitués et relayées par Stéphan Singer, acteur local spécialisé dans le développement des programmes d'habitat participatif qui se positionne en assistant à maîtrise d'ouvrage auprès des groupes d'habitants[289]. Notre entretien avec Stéphan Singer souligne une réflexion de fond, portée par les habitants et la structure d'accompagnement sur la question du logement abordable qu'ils envisagent avant tout comme un « logement souhaité »[290] qui interroge, au-delà du logement, les modes de vie. L'abordabilité du logement n'est pas tant obtenue à sa construction, leur prix de sortie ne se distingue pas nettement des prix observés dans le libre en ZAC, mais dans le temps. Grâce au mode de vie participatif (échanges de services, mise en commun de divers matériels et équipements…), c'est le taux d'effort du ménage dans le temps qui est considéré

[288] A ce jour 23 logements opération Mas Cobado (environ moitié PSLA, moitié VEFA) dans la ZAC des Grisettes, 21 logements opération ClémenCité logements (17PSLA, 2 VEFA) dans l'opération d'ensemble Cœur Clémenceau, 19 logements opération Terra Dora (répartition PSLA VEFA non connue) dans la ZAC EAI Cité Créative, opération en cours.

[289] Dirigeant de la Société Toits de Choix, elle-même co-fondatrice de la Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC) HabFab, toutes deux basées à Montpellier.

[290] Entretien avec Stéphan Singer (Directeur Général HabFab, Associé Gérant Toit de choix), entretien tenu le 09/03/2023.

comme abordable, et non le prix d'acquisition. Une forte demande de la part des habitants candidats est observée, généralement jusqu'à trois ou quatre fois supérieure aux capacités du projet, démontrant l'intérêt pour ce type d'approche.

CHIFFRES CLEFS

- Nb de bâtiments : 2
- Année de construction : début 2015, livraison été 2016
- Surface habitable : 1 732 m²
  VEFA : 613 m²
  PSLA : 655 m²
  Location sociale : 366 m²
  Espaces mutualisés : 98 m²
- Nb de niveaux : R+2
- Nb de cages d'escaliers : coursives pour le bâtiment A et une grande cage d'escalier « patio » pour le bâtiment B
- Nb de logements : 23
- Orientation des bâtiments : nord-sud
- Types de logements :
  T1 1
  T1bis 1
  T2 3
  T3 7
  T4 9
  T5 2
- Statut d'occupation :
  5 en location sociale (3 PLAI, 2 PLUS)
  9 PSLA
  9 VEFA
- Consommation énergétique :
  objectif RT212 – 20 % sur les 5 usages,
  soit Cep < 40 KwhEP/m² SHON RT/an
  avec Bbio < 0,8 Bbio Max
- Emission de gaz à effet de serre : 1,5 kgeqCO²/m²/an

DONNÉES DE L'OPÉRATION

- Un bâtiment co-conçu avec les futurs habitants
- La mise en œuvre de la démarche environnementale « Bâtiments Durables Méditerranéens » (BDM)
- Une architecture bioclimatique
- Des matériaux étudiés pour le climat (forte inertie et perspirence)
- Beaucoup de bois pour séquestration du carbone et compensation des émissions de CO²
- Des bâtiments « Low Tech »
- Une ventilation naturelle nocturne étudiée avec des systèmes simples
- 3 chambres d'amis partagées
- 1 salle polyvalente
- 1 terrasse partagée en toiture
- Des buanderies partagées
- Chauffage et ECS sur un Réseau de Chaleur Urbain (usine de méthanisation à partir des ordures ménagères de la ville)

Tableau 13 - L'opération Mas Cobado : fiche Technique
(Source : Mas-Cobado : habitat participatif à Montpellier, 2016)

Le point de départ du projet est selon Stephan Singer « forcément un acte politique », puis deux temps sont à considérer : la réalisation physique du projet et la qualité du vivre-ensemble dans le temps. Les retours d'expérience montrent que la taille critique pour qu'un groupe puisse fonctionner dans le temps se situe autour de 20 à 25 logements. Souvent les séniors sont les membres initiaux du groupe d'habitants, car « ils ont la capacité de gérer le temps long de la conception », puis les jeunes ménages rejoignent des projets qui, dans tous les cas, parviennent à témoigner d'une mixité sociale dans la composition des ménages. Avec des durées de sortie allongées, la cohésion du groupe dans le temps constitue un véritable enjeu. Un certain nombre de ménages, en particulier les jeunes actifs, ne peuvent attendre la sortie du projet et les groupes sont le plus souvent évolutifs pendant les phases de conception et de réalisation, appelant un public particulier et engagé.

Par ailleurs, le modèle de l'habitat participatif, s'il témoigne d'une action collective et construite autour de valeurs partagées interroge sur sa capacité à fabriquer une mixité sociale, aspect largement éclairé par le débat scientifique riche autour du modèle de l'habitat

participatif. Celle-ci peut en effet apparaître compromise par la tentation d'un « agréable entre soi » (Vermeesch, 2008) résultant tout d'abord de l'adhésion aux valeurs et à l'identité du groupe comme premier filtre d'acceptation de l'autre. Le modèle procède également fréquemment de processus de gentrification et témoigne souvent d'une « attitude apparente de repli, y compris par rapport au quartier » (Bacqué & Vermeersch, 2013) qui ne peuvent être éludés comme signaux de déphasage avec les valeurs initiales portées par le modèle (Beurthey & Costes, 2018).

En termes de modes opératoires cependant, l'habitat participatif offre une réelle alternative aux modes classiques de production de la promotion immobilière et du logement social, tout d'abord car il positionne les habitants en Maître d'Ouvrage d'un projet sur lequel ils interviennent très en amont de la production. Ceci permet de produire un logement exactement adapté aux besoins, aux possibilités et aux attentes de chaque ménage. Les atouts de l'habitat participatifs pour construire un « habiter abordable » dans lequel l'habitant reprend une place centrale dans le processus de fabrication du logement à même de corréler besoins/attentes et production, sont réels. Les acteurs émettent des retours d'expérience qui évaluent de façon empirique un gain maximum de l'ordre de 10 à 15% par rapport au libre sur le prix de sortie du logement[291], mais un taux d'effort du ménage dans le temps amoindri grâce au mode de vie participatif et l'accès à un certain nombre de biens collectifs. Cependant, les expériences montpelliéraines sur l'habitat participatif restent, comme partout en France, très marginales quantitativement (une soixantaine de logements sur la période 2010-2020, soit moins de 0,2% de la production globale).

Le BRS, dispositif prometteur ou surévalué ?

Sur le territoire héraultais, quatre agréments pour la création d'Organisme Foncier Solidaire ont été donnés, tout d'abord en 2021 à Promologis et ACM Habitat puis en 2022 à FDI Foncier Solidaire et à l'OFS de Montpellier Métropole en 2022[292].

Encart 21 - Que pensez-vous du BRS ? Verbatim – Entretiens de tous les acteurs confondus

« Le BRS, avec la décorrélation foncier/logement permet d'éviter les effets de spéculation foncière, à l'image de la municipalisation des sols que l'on observe dans les pays du Nord de l'Europe ou en Angleterre et qui est un

[291] Entretien avec Stephan Singer tenu le 09/03/2023.
[292] *Bail Réel et Solidaire et Prêt Social Location-Accession, des dispositifs qui facilitent l'accession à la propriété des ménages modestes*, Observatoire Départemental de l'Habitat 34 (2023).

système efficace car la rente foncière est valorisée par les politiques publiques locales mises en œuvre », Jean-Louis Guigou, (Directeur de la DATAR (1997-2002).

« C'est une véritable perspective, mais il y a une crainte culturelle de la part de la population liée à la non-propriété du foncier », René Revol, Maire de Grabels.

« Il y a sept ou huit ans j'étais totalement contre. Je n'imaginais pas les français vivre dans un logement dont le terrain ne leur appartient pas. Aujourd'hui je me pose la question différemment ». Jean-François Audrin, Maire de Saint-Georges-d'Orques.

« On a une difficulté avec le BRS, les plafonds sont bas (ceux du PSLA) et il n'est pas si simple de trouver des ménages acquéreurs dans ces catégories », Rémy Ailleret, Directeur Général Adjoint de l'Urbanisme, Ville de Montpellier (jusqu'en 2021), actuel Directeur Général délégué à l'Urbanisme et l'Environnement à la Ville et Métropole de Dijon.

« Le seul moyen d'assurer la pérennité des prix de revente », Yves Nurit, Directeur Général Adjoint Département Développement Territorial (jusqu'en 2021).

« Le BRS est une bonne solution, mais il faut du foncier, la question restera donc complexe dans les zones tendues », Fabien Blasco, Direction Foncier Aménagement de la Métropole de Montpellier puis DGS commune de Grabels (depuis 2022).

« Le BRS n'est pas une mauvaise chose. Notre problème reste que le foncier est trop cher ». Éric Bérard, Directeur de la SERM (1992-2009).

« Un outil anti-spéculatif efficace », Stéphan Singer, Directeur Général HabFab, Associé Gérant Toit de choix, acteur de l'habitat participatif.

« C'est une bonne chose, mais il faudra avoir une bonne pédagogie vis-à-vis des acquéreurs ». Dominique Guérin, Directeur FDI Habitat (2008-2021).

« Le BRS a deux inconvénients : le français n'a pas cette culture et le portage est assuré avec les deniers publics ». Jean-Pierre Grand, Maire de Castelnau (1983-2017), Sénateur de l'Hérault (depuis 2014)

Avec le principe du démembrement, le BRS offre un modèle alternatif aux modes de production habituels de la promotion privée et du secteur social. « On a commencé à en parler à Montpellier en 2018 »[293], face à la crise actuelle du logement, le dispositif suscite un engouement, récent mais certain, auprès des pouvoirs publics et de leurs organes satellites de production (aménageurs, bailleurs sociaux). Il est développé dans l'Action 4 du PLH 2019-2024 comme un des leviers à actionner pour le développement d'une offre en faveur de l'accession abordable[294]. Il est mentionné comme l'un des quatre dispositifs à disposition pour produire du logement abordable dans la délibération métropolitaine de juin 2021 portant sur la définition de l'accession abordable sur le territoire métropolitain[295], sans toutefois mentionner d'objectifs quantitatifs de production. Il figure également dans la délibération de juillet 2023 portant sur

[293] Entretien avec Dominique Guérin tenu le 15/03/2023.

[294] *PLH 2019-2024*, Montpellier 3M (2019), p72-73.

[295] *Définition de l'accession abordable sur le territoire de la Métropole*, Montpellier3M (2021). Les quatre dispositifs mentionnés sont le PSLA, les logements QPV avec TVA à 5,5%, le BRS et la vente de logements à prix plafonnés et sous conditions de ressources (Accession Abordable).

un Plan d'Urgence pour le Logement[296]. Des objectifs quantitatifs sont cette fois affichés, afin d'augmenter la part des logements abordables à 22%. Les objectifs sont ainsi fixés en 2021 à la construction de 700 logements pour 2023 et 2024 sur la Métropole. Ces objectifs ambitieux apparaissent toutefois difficilement tenables, fin 2023 selon l'Observatoire Départemental de l'Habitat 34 seuls onze logements sont programmés et en cours de développement à Castelnau-le-Lez sur la ZAC Euréka[297]. Si l'efficacité du BRS pour produire du logement à prix abordables, de l'ordre de 30% inférieurs à celle du marché[298] et neutraliser la spéculation foncière est unanimement reconnue dans nos entretiens, trois points font débat et divisent nos interlocuteurs sur des questions de fond.

Tout d'abord, plusieurs de nos entretiens relèvent une crainte sur la capacité des ménages à accepter le principe de démembrement qui est éloigné de la culture française de la propriété individuelle et de l'attachement à la valeur patrimoniale du logement en accession. L'accession au logement est une aspiration forte de la classe moyenne qui y trouve un marqueur d'ascendance des parcours. La non-transmissibilité du patrimoine aux générations suivantes apparait comme un frein à l'engagement de ces ménages. Pour les classes plus modestes, particulièrement ciblées par le dispositif via la définition des plafonds de ressources, le consentement des ménages à s'engager dans un parcours d'accession pourra révéler les mêmes réticences que pour le PSLA, probablement accentuées par des garanties moindres notamment l'absence de garantie de relogement et la non-transmissibilité du patrimoine acquis. Pour une partie de nos interlocuteurs en revanche, le BRS ouvre une voie prometteuse pour promouvoir de nouvelles formes de propriétés qui leur semblent inéluctables, l'évolution des mentalités suivra.

Par ailleurs, certains de nos interlocuteurs, bien qu'ils ne contestent pas l'efficace neutralisation de la spéculation et « la porte de sortie offerte aux ménages dans les secteurs très tendus » est plus sceptique, voir contre le dispositif, allant jusqu'à dire que « le BRS est une arnaque ! ». A l'appui un calcul simple corroboré dans plusieurs de nos échanges : le remboursement du crédit n'est pas très loin d'un loyer mais aux charges classiques, comme celles de copropriété ou la taxe foncière[299], s'ajoute une charge supplémentaire propre au dispositif, la redevance foncière. Celle-ci comprend le droit d'occupation du terrain ainsi que son financement et ses frais de

[296] *Plan d'urgence pour le logement,* Montpellier3M (2023).
[297] *Bail Réel et Solidaire et Prêt Social Location-Accession, des dispositifs qui facilitent l'accession à la propriété des ménages modestes*, Observatoire Départemental de l'Habitat 34 (2023).
[298] Entretien avec un cadre de la Métropole.
[299] Un abattement de la taxe foncière est possible de 30 à 100% sur délibération de la Collectivité (pour le PSLA elle est de 100% pendant 15 ans).

gestion. Elle est due durant toute la durée d'occupation et variable selon les villes[300]. Le loyer du terrain serait ainsi égal au bout d'une trentaine d'année à son prix d'acquisition, mais il ne sera pas rentré dans le patrimoine du ménage. Dans cette analyse, le BRS apparait favorable à la Collectivité (le BRS reste du logement social donc comptabilisé dans les quotas SRU, la spéculation foncière est jugulée donc l'investissement public rendu pérenne, des logements abordables sont mis sur le marché dans le cadre de politiques publiques mises en œuvre) et aux bailleurs sociaux (un modèle nouveau de financement des opérations est rendu possible, ils en sont les acteurs centraux) mais est estimé plus contestable à long terme pour les ménages. Pour pallier ce problème il faudrait pour certains que « le BRS affiche des prix de sortie à 30% en dessous de l'accession aidée », soit de l'ordre de 50 à 60% en-dessous des prix du marché contre 30% estimés aujourd'hui.

En synthèse (Tableau 14), les différents dispositifs immobiliers à disposition des gouvernances urbaines pour produire le logement abordable s'inscrivent logiquement dans la répartition bipartite relevant du cadre national mais la questionne. Le PSLA, dont le caractère social s'éteint au bout 5 ans, ou le BRS, dont le statut hybride de l'occupant, propriétaire de son logement et locataire du terrain auprès d'un consortium d'acteurs publics dont les bailleurs sociaux, en témoignent. Par ailleurs, une difficulté significative réside dans la capacité à maintenir l'abordabilité dans le temps, c'est-à-dire après la première revente. Seuls le BRS et une fraction de l'habitat participatif, lorsque celui-ci relève d'un régime de propriété collective (ce qui n'est pas le cas des expériences montpelliéraines), parviennent à atteindre cet objectif. L'exemple de l'accession abordable est éclairant à ce sujet, avec d'un côté un effort manifeste de la Collectivité, tant dans la décision de mise en œuvre que dans la participation financière la concrétisant, et de l'autre une abordabilité du logement annihilée dès la première revente, créant des effets d'aubaine avérés au bénéfice d'acquéreurs finalement peu nombreux. Le principe d'une participation financière publique pour, in fine, une captation de la rente foncière au bénéfice d'un intérêt privé questionne légitimement quant à l'atteinte de l'objectif. Certains de nos interlocuteurs[301] ne l'interprètent toutefois pas comme un échec et justifie l'efficacité d'un dispositif qui ne doit pas tant être envisagé dans sa capacité à fournir un logement abordable durablement au plus grand nombre mais comme une aide publique pour la constitution du patrimoine des ménages moyens et modestes. Cette aide, apportée généralement en début de parcours résidentiel, leur permet d'entrer dans le marché immobilier et de pouvoir, forts de la

[300] Généralement comprise entre 1et 4€. Elle est évaluée par exemple à 0,12€/m2 de surface habitable à Rennes, 1€ à Saint-Malo ou à Lille, 1,30€ à Montpellier, 2,60€ à Bagneux ou encore 3,30€ au Kremlin-Bicêtre. *Bail Réel et Solidaire et Prêt Social Location-Accession, des dispositifs qui facilitent l'accession à la propriété des ménages modestes*, Observatoire Départemental de l'Habitat 34 (2023).
[301] Point de vue manifesté par deux maires, un employé de la SERM et un cadre de la collectivité.

plus-value obtenue à la première revente, de s'y maintenir. Nous interprétons ce point de vue comme une illustration d'une caractéristique de l'approche néolibérale mise en évidence en première partie de notre travail, dans laquelle l'action des pouvoirs publics, ici locaux, consiste à maintenir les demandeurs sur le marché immobilier.

	Logement social				Logement libre				
	PSLA*	**PLS (dont PLS familial, sénior, étudiant)**	**LLI**	**BRS**	**Accession Abordable : Accession aidée**	**Accession Abordable : Accession Intermédiaire**	**Dispositif Pinel**	**TVA à 5,5% QPV**	**Habitat Participatif**
Date de création du dispositif	2004	2001	2013	2014	A Montpellier, début 2000'	A Montpellier, 2012	2013	2015	Années 70'
Part de la production globale préconisée dans le PLH 2019-2024	6%	8%	Non mentionné	Encouragement sans objectif quantitatif	11% / 2 = 5,5%	11% / 2 = 5,5%	Non mentionné	Encouragement sans objectif quantitatif	Encouragement sans objectif quantitatif
Mention au PLH 2013-2019	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Non
Atteinte des objectifs du PLH 2013-2019	Non	Oui	-	-	Non	Non	-	-	-
Accession ou Location	Location puis Accession	Location	Location	Accession du logement / Location du foncier	Accession	Accession	Location	Accession	Accession ou Location (LLS)
Types d'opérateurs autorisés à la produire	Bailleurs sociaux et opérateurs mixtes	Bailleurs sociaux ou opérateur privé avec vente VEFA	Bailleurs sociaux, Action Logement, opérateurs privés…	OFS	Opérateurs privés ou mixtes	Opérateurs privés ou mixtes	Opérateurs privés ou mixtes	Bailleurs sociaux, opérateurs privés ou mixtes	En théorie tout opérateur, dans les faits bailleur social
Production en ZAC et/ou diffus	ZAC et Diffus	ZAC et Diffus	ZAC et Diffus	ZAC et Diffus	ZAC ou opération d'ensemble maîtrisée par la Collectivité (Diffus si servitude de mixité sociale, uniquement à Montpellier à ce jour)	ZAC ou opération d'ensemble maîtrisée par la Collectivité (Diffus si servitude de mixité sociale, uniquement à Montpellier à ce jour)	ZAC et Diffus	Diffus (exceptionnellement en ZAC si abords QPV)	ZAC ou opération d'ensemble maîtrisée par la Collectivité
Pérennité de l'abordabilité dans le temps	Non	Non (PLS n'est plus un LLS au bout de 10ans)	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	Possible dans le cas d'un régime de propriété collective

** Le PSLA est comptabilisé comme logement social uniquement pendant 5 ans à compter de la levée d'option.*

Tableau 14 - Synthèse des caractéristiques des différents dispositifs immobiliers à disposition des acteurs opérationnels
(Conception et réalisation : Stéphanie Jannin)

C – Défaillance du modèle historique au prisme de l'abordabilité

Le modèle opérationnel mis en place à Montpellier dans les années 90 et étendu à l'ensemble des opérations publiques d'aménagement, qu'elles soient de compétences communales ou intercommunales[302], conditionne l'abordabilité du prix de sortie du logement abordable à la

[302] Les ZAC de compétence communale constituent l'essentiel de la production de logement sur le territoire métropolitain. Certaines opérations de compétence métropolitaine, car liées au développement économique, produisent du logement au nom de la mixité programmatique et sociale, comme Ode à la Mer (restructuration d'une zone commerciale sur les communes de Montpellier, Lattes et Pérols) ou encore le quartier Oz (Montpellier) devenu Cambacérès ainsi que le quartier Eureka (Castelnau-le-Lez).

maîtrise de trois facteurs interdépendants et inhérents au processus de production : la maîtrise du bilan d'aménagement, la maîtrise de la valeur foncière et la maîtrise de la péréquation.

Le modèle économique de la ZAC est en effet conditionné à la maîtrise de l'équilibre financier du bilan d'aménagement qui lie dans un rapport d'égalité les recettes et les dépenses. Les recettes proviennent essentiellement des cessions foncières destinées à la construction de logements. Les dépenses sont principalement liées aux acquisitions foncières et à la mise en œuvre des équipements publics. La valeur des premières est le point de départ du bilan de l'opération et un préalable à sa bonne tenue. La seconde dépend directement des recettes produites par les cessions foncières destinées à produire du logement, le cas échéant complétées par une participation financière de la Collectivité. Les choix opérés quant aux équipements et espaces publics, dans leur qualité, quantité et surfaces, dépendent donc directement des recettes liées à la production de logements. Autrement dit, le logement finance les équipements (Figure 25), l'abordabilité du logement a un impact sur la capacité de dépenses en équipements. La maîtrise du bilan d'aménagement, réajusté en permanence au gré de l'avancement du projet, est portée dans le temps par l'aménageur. C'est un aspect essentiel de son métier que nous ne développons pas ici. Nous nous intéressons dans cette partie aux deux autres aspects que sont la maîtrise de la valeur foncière et de la péréquation à l'échelle de l'opération, deux étapes clés dans la détermination et la maîtrise du prix final du logement abordable cédé au ménage.

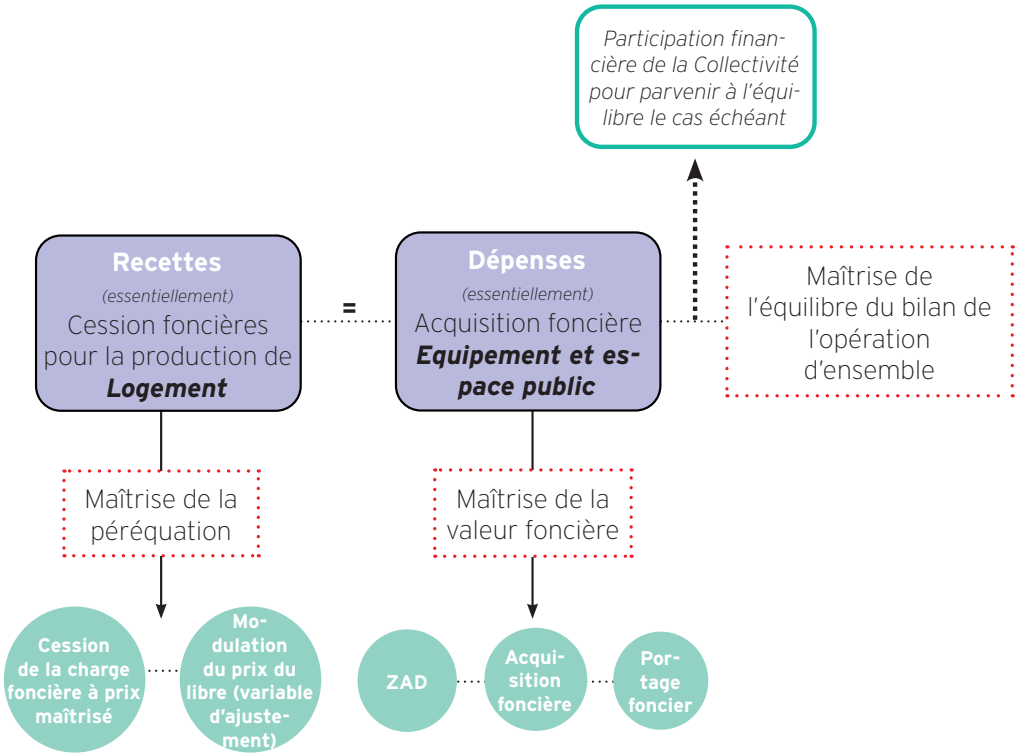


Figure 25 - Maîtrise de l'abordabilité du logement dans le modèle historique opérationnel des ZAC (Conception et réalisation : Stéphanie Jannin)

a – La maitrise perdue de la valeur foncière

Le projet urbain montpelliérain porté par Georges Frêche est assis dès son origine sur la maîtrise publique du foncier, considérée comme une clé de production du logement. Raymond Dugrand[303] l'érige en principe fondateur, en opposition avec les pratiques des décennies précédentes au cours desquelles le développement de la ville avait été uniquement régi par les négociations entre les promoteurs et les propriétaires fonciers, dans le cadre réglementaire peu contraignant défini par le POS. Son approche est à la fois politique, il s'agit de saisir la rente foncière au profit du bien public. Elle est aussi économique, dans la mesure où les recettes fiscales de la ville sont faibles, le financement du projet urbain doit trouver d'autres recettes, la captation de la rente foncière en est une. Cette double approche fonde la base de la politique foncière montpelliéraine qui s'installe au cœur du projet politique pour en devenir une marque de fabrique. Aujourd'hui encore le développement montpelliérain est assuré sur un foncier maîtrisé, parfois depuis de nombreuses années, par la Collectivité.

La politique foncière implique tout d'abord une vision prospective pour déterminer, 10 à 20 ans à l'avance, parfois plus, les secteurs sur lesquels la ville se développera. Les choix de Georges Frêche s'orientent rapidement vers un développement de la ville vers l'est en direction de la mer[304] auquel s'ajouteront dans le temps d'autres secteurs comme Ovalie, les Grisettes ou Malbosc. Elle implique enfin une approche opérationnelle par une implication soutenue de la collectivité dans le temps avec des équipes dédiées. Montpellier puis la Métropole ont toujours eu un département dédié à la politique foncière puissant intégré à l'organigramme général de leurs services. Cette approche opérationnelle se résume en plusieurs étapes clés : l'anticipation par la mise en place de Zone d'Aménagement différée (ZAD), l'acquisition par le suivi des Déclarations d'Intention d'Aliéner (DIA) et/ou la négociation avec chaque propriétaire des zones identifiées et enfin le portage foncier préalablement à son aménagement.

« Zader » pour protéger la valeur foncière par anticipation

L'anticipation sous forme de ZAD consiste en une véritable politique « d'urbanisme conservatoire » (Volle & Ferras, 1988). Stimulée par l'omniprésence de Georges Frêche, et de

[303] (1925-2017), Premier Adjoint, Adjoint à l'Urbanisme de la Ville de Montpellier de 1977 à 2001. Géographe de profession et un temps membre du Parti Communiste.

[304] Nos entretiens ont révélé que le projet d'extension vers la Mer, malgré les contraintes fortes en terme d'inondabilité, aurait été guidé par la possibilité d'une maîtrise foncière par Georges Frêche. Cette maîtrise foncière indispensable à l'ambitieux projet urbain était en effet compromise au nord-ouest de la ville, secteur peut-être plus évident d'un point de vue technique, mais dont les propriétaires fonciers étaient essentiellement des familles de notables montpelliérains opposantes. Cette information n'est pas vérifiable.

Raymond Dugrand sur l'urbanisme en général et la politique foncière en particulier, l'équipe administrative dédiée à la politique foncière, de dimension réduite face à l'ampleur de la tâche, ne compte pas ses heures et rapporte le sentiment d'un système à la fois dur mais particulièrement enthousiasmant, « on voulait en être ! »[305]. La politique d'anticipation foncière se met en place sur les terrains de l'est montpelliérain, en direction de la mer, qui constitueront plus tard les quartiers de Richter, Port Marianne (Jacques Cœur, Parc Marianne, Rive Gauche et République), Blaise Pascal, Millénaire, Consuls de Mer, les Jardins de la Lironde et Odysseum. Ces secteurs ne sont quasiment pas aménagés, seuls certains tracés primaires existent comme l'avenue de la Mer et l'avenue Pierre Mendès France, les réseaux sont presque inexistants et le secteur inondable lors des crues du Lez. La page est presque blanche. Parallèlement au développement du quartier Antigone, les travaux colossaux de recalibrage du Lez sont mis en œuvre sur une dizaine d'année pour préparer ces terrains à l'urbanisation. La politique d'anticipation foncière repose sur la prescription de ZAD ciblées sur les secteurs stratégiques de développement, leur inscription au POS avec un changement de zonage et la mise en place d'une procédure de ZAC pour la réalisation opérationnelle. Le système consiste à passer, dès les années 90, ces secteurs d'un zonage N avec des petits hameaux habités à un zonage NA0 fermé, avec une modification ultérieure du POS pour ouverture à l'urbanisation une fois le projet d'ensemble fixé avec les équipes de conception et leur architecte en chef. Un premier POS suivant ce principe est mis en place en urgence dès les années 90 pour intégrer les secteurs de Port Marianne et Odysseum. L'astuce du changement de zonage est performante, elle permet de fermer tous les droits à construire sur les secteurs et de les ouvrir uniquement au bénéfice du projet de la Collectivité dans ses dimensions urbaines et économiques. Elle permet aussi à la Collectivité de maîtriser la valeur foncière des terrains au prix d'une zone fermée à l'urbanisation dont on sait à l'avance qu'elle deviendra pourtant urbanisable. Performante mais aussi discutable aux yeux de certains de nos interlocuteurs, notamment les services de l'État, pour qui le POS ne peut pas être utilisé à des fins de spéculation foncière, y compris au bénéfice d'une collectivité publique. « Montpellier était connue pour avoir des pratiques très abusives en matière foncière qui s'apparentaient plutôt à une politique de détournement du droit de préemption en vue de contrôler les prix, or le droit de préemption ne doit pas être utilisé pour ça »[306]. Deux visions s'opposent alors, localement le maître mot est d'avancer à tout prix pour « faire la ville » et transformer concrètement la vision politique en réalisations pour le territoire

[305] Entretiens avec Éric Gomez, Directeur adjoint DFAO (Direction Foncier et Aménagement Opérationnel de la Métropole de Montpellier) 2012-2022, en poste à la Ville de Montpellier depuis 1989 sur divers postes, (montage de la Mission Grand Cœur, DAP, Service foncier…), deux entretiens tenus les 23/05/2023 et 20/07/2023.

[306] Entretiens avec Philippe Baffer – Chef du bureau du droit de l'urbanisme à la DGUHC (sous Lionel Jospin), ex DGALN, rédacteur de la loi de 1985 sur le droit de préemption urbain, rédacteur de la partie urbanisme de la loi SRU (coordonnateur des parties habitat/logement et déplacement), de la réforme du PC, a participé à la rédaction de la loi Grenelle 2. Entretien tenu le 05/06/2023.

et ses habitants. Puisque le projet est porté par le public, il est légitime d'utiliser tous les leviers à disposition, y compris ceux qui permettent une captation publique de la rente foncière la plus habile possible. Au niveau technocratique national, les tensions sont palpables et les méthodes montpelliéraines agacent. S'en suivront plusieurs arrêts rendus par le Conseil d'État notamment sur l'interdiction dans les PLU de passer d'un zonage NA à un zonage AU[307] lorsque l'on sait que des terrains équipés en périphérie seront construits, ceci afin de palier la critique posée précédemment au sujet des POS qui ne doivent pas être utilisés comme des outils de spéculation foncière.

La mécanique foncière est en tout état de cause performante si on la considère au regard des réalités de maîtrises de la valeur foncière. La logique est imparable, il s'agit dans les secteurs zadés d'acheter tous les terrains au prix de la zone NA0 fermée pour maîtriser les prix de référence. Toutes les opportunités d'acquisition foncière sont saisies via le suivi exhaustif des DIA et mises en œuvre via des conventions d'acquisition données à la SERM et renouvelées chaque année (avec délégation du droit de préemption et du bénéfice des DUP). Les propriétaires s'estimant lésés, toutes les acquisitions partent au contentieux, ce qui est parfaitement assumé par la Ville qui intègre la gestion du contentieux comme une étape à part entière du processus de mise en œuvre du projet, « nous avions appris à vivre en permanence avec le contentieux ». Une task force composée de notaires et avocats est mise en place au côté de l'équipe administrative afin de gérer et tirer parti du contentieux. La valeur foncière est ainsi maîtrisée pendant une quinzaine d'années à une valeur autour de 10 à 12€/m2 ce qui est évalué en interne comme une véritable réussite de la politique foncière de la Ville.

Le milieu des années 2000, du contentieux à la négociation

Le système parfaitement rôdé montre toutefois des premiers signes de faiblesse au début des années 2000. Les prix du foncier se sont envolés partout en France, les jugements en contentieux deviennent moins favorables à la ville. Parallèlement, dans les villages, les procédures de lotissements se démultiplient et sont menées par des aménageurs privés qui achètent les terrains bien plus chers que les prix de référence maintenus à Montpellier. Cette période est celle d'une politique foncière à deux vitesses sur le territoire intercommunal, celle-ci entretenant une confusion sur les valeurs de référence. D'un côté le fort activisme public sur Montpellier au bénéfice de la maîtrise des prix de référence, de l'autre leur envolée dans les villages où les négociations sont gérées directement entre l'aménageur privé et les propriétaires,

[307] Arrêts mentionnés lors de nos entretiens, toutefois il existe des contre-exemples avec des transformations de zones NA en zone AU.

portant des valeurs de référence à 80, 100€/m2 voire plus. Les maires ne se mêlent officiellement pas à cette négociation entre acteurs privés, par méconnaissance de la complexité du sujet, par rejet de la politique foncière montpelliéraine et ses zones grises ou par bienveillance vis-à-vis des propriétaires, souvent d'anciennes familles du village au fort poids électoral. Un de nos interlocuteurs tranche ces différentes hypothèses et nous dit « qu'il n'y avait tout simplement pas de politique foncière dans les villages jusque très récemment ». Les juges sont déstabilisés par ces valeurs si radicalement différentes et les jugements deviennent à la fois incertains et défavorables à Montpellier. Un évènement marquant vient enrayer la machine : en 2005, sur un terrain situé à Malbosc, le juge passe pour la première fois la valeur de référence à 50€/m2 soit proche de la valeur d'un terrain urbanisable. A la suite, les jugements s'envolent jusqu'à 80 voire 100€/m2. Le mécanisme opérationnel de la politique foncière montpelliéraine qui prévalait jusque-là ne fonctionne plus, nos interlocuteurs diront qu'il y a eu « un avant et un après 2005 ».

Le processus doit alors être réinterrogé. La Ville reprend la main en direct sur les acquisitions au détriment de la SERM qui garde ses prérogatives uniquement sur quelques secteurs et y poursuit une logique de contentieux dont les jugements lui sont particulièrement défavorables. Une nouvelle logique est alors mise en place par la Ville : puisque les juges évaluent des prix de référence autour de 80 à 100€/m2 et puisque la valeur de référence initiale de 10 à 12€ n'apparait plus acceptable, l'idée est de négocier avec chaque propriétaire avant d'aller au contentieux en s'accordant sur un prix à 30€/m2 en zone AU fermée que l'on réévalue à 50€/m2 une fois le PLU modifié et le passage en zone AU ouverte acté. L'astuce permet cette fois de ne plus s'exposer aux prix de référence autour de 80€/m2 pratiqués par les aménageurs privés puisqu'il n'y a plus de passage en contentieux, de maintenir la valeur de référence en AU0 à 30€/m2 (loin des jugements rendus après 2005 dans la foulée du cas de Malbosc), de maintenir également la valeur de référence de 50€/m2 en zone AU ouverte et de s'accorder sur un prix final une fois le PLU modifié qui semble satisfaire les deux parties. Avec cette méthode, les 20Ha de terrains de la ZAC du Coteaux seront achetés sur la base de ces valeurs en moins de six mois. Cette nouvelle approche est étendue à l'Agglomération pour acheter les terrains du quartier Oz (futur quartier Cambacérès) et ceux de la zone d'activité de la Lauze à Saint-Jean-de-Védas. La méthode est également utilisée pour opérer les dernières grandes acquisitions foncières jusque dans la deuxième moitié des années 2010 dans les secteurs historiquement zadés.

En conclusion deux grands temps caractérisent la méthode de politique foncière offensive montpelliéraine : avant 2005 elle est basée sur le contentieux, après 2005 sur la négociation. Le

coût d'achat du foncier est une ligne déterminante dans le bilan de la ZAC. Malgré le changement de cap opéré par la Ville en 2005, il aura tout de même quintuplé. Dans le même temps la SERM maintient ses prix historiques de cession du foncier aux opérateurs immobiliers, soit environ 650€/m2 pour le logement libre, 450€/m2 pour le logement abordable et 250€/m2 pour le logement social. Le décalage avec l'envolée des prix dans le diffus, jusqu'à 800, 900 voir 1000€/m2 est criant mais est la condition pour créer du logement social et abordable dans les opérations publiques. Les bilans d'aménagement se tendent et la seule solution pour maintenir l'équilibre est d'augmenter les participations publiques et/ou de baisser la qualité des équipements publics, souvent les deux hypothèses sont retenues. Cette tension sur les bilans, qui s'installe comme un phénomène structurel, est défavorable à la production de logements abordables. En effet les efforts concernant la production de logement social doivent être maintenus en ZAC pour répondre aux objectifs de la loi SRU, éviter les amendes et surtout le placement en état de carence qui mettrait en difficulté politique des équipes municipales toujours ancrées à gauche depuis 1977. Le logement abordable peut alors être utilisé, à l'image de la participation publique ou de la qualité des équipements publics, comme une variable d'ajustement de nature à expliquer le décalage que nous avons observé précédemment sur la période 2000-2017 entre les 15% de logements abordables effectivement produits et l'objectif des 1/3 affiché dans les ZAC montpelliéraines.

b – La péréquation compromise

La double péréquation à la base du modèle opérationnel historique

Le modèle public historique de production urbaine conditionne la fabrique économique et opérationnelle de la mixité sociale et de l'équipement à une double péréquation. L'une est relative à l'équilibre financier de la mixité sociale entre le logement social, le logement abordable non social et logement libre, le dernier finançant les deux premiers. L'autre est relative à l'équilibre logement/équipement, les recettes liées à la production de logement finançant les dépenses liées aux équipements. Dans les deux cas, le modèle économique et opérationnel repose sur la capacité du logement libre à équilibrer cette double péréquation.

A l'échelle de l'opération immobilière, la péréquation consiste à utiliser les bénéfices engendrés par la production de logement libre pour financer la production de logement social et abordable. La production de logement social y échappe seulement dans les cas suivants : les opérations immobilières menées en régie par les bailleurs sociaux sur des tènements fonciers dont ils sont propriétaires dans le diffus (cadre de plus en plus rare au regard de l'envolée des prix du

foncier), sur des lots qui leur sont attribués en ZAC (cadre stable grâce au principe de production de 1/3 de logement social) et lors de l'achat de logements en bloc réalisé par des opérateurs privés selon le principe de la VEFA.

Dans les secteurs tendus, dans lesquels le marché ne produit pas naturellement de logement abordable, celui-ci est ainsi soumis au principe de péréquation qui constitue son seul modèle de production. En effet, dans le diffus la péréquation avec du logement abordable sera réalisée par les opérateurs privés si ceux-ci y sont contraints par une servitude de mixité sociale au bénéfice du logement abordable, ce qui est encore rare (seule Montpellier et Castelnau-le-Lez sur un secteur précis l'appliquent). Sur la Métropole de Montpellier, la production de logement abordable est donc essentiellement conditionnée au principe de la péréquation en ZAC. Si le principe de la péréquation présente l'atout indéniable d'apporter la même qualité au logement libre et au logement abordable (à l'exception de quelques baisses de prestation au sein du dernier), celui-ci a trois conséquences notables.

La première, la production de logement abordable est assujettie à la production de logements libres. Autrement dit, pas de logement libre, pas de logement abordable. Le libre répondant de moins en moins aux capacités financières des ménages et à leurs attentes, c'est paradoxalement une masse de logement « inadéquats » que le modèle opérationnel nécessite de produire pour réaliser une part de logements adaptés aux réels besoins. Le risque est de maintenir une offre quantitative inadaptée. Ceci illustre le déplacement de la question portant sur « combien de logement faut-il produire ? » vers « quel logement faut-il produire ? », autrement dit du besoin vers l'abordabilité et légitime les interrogations scientifiques sur la pertinence de la réponse au problème du logement par la production quantitative (Driant, 2014b, p195).

La seconde, la péréquation en ZAC s'opère à l'échelle de l'opération immobilière entre logement libre/logement abordable, le logement social étant assuré par une péréquation au niveau de l'opération d'ensemble et y est réalisé sous forme d'opérations autonomes. Le logement abordable est donc réalisé au compte-goutte, au rythme de réalisation d'opérations immobilières dont elle ne représente au mieux qu'un tiers. Il ne peut également pas profiter de réalisations sous forme de bâtiments autonomes qui apparaitrait pourtant comme une piste intéressante pour réaliser des économies d'échelle et pour mobiliser les acteurs du secteur (promoteurs, architectes, bureaux d'étude...) autour d'une question qui nécessite créativité et remise en cause des modèles établis.

La troisième enfin convoque le cœur du problème posé par la péréquation. Le prix du logement abordable étant plafonné, donc fixe, c'est le prix du logement libre qui agit comme la variable d'ajustement essentielle pour maintenir l'équilibre de l'opération. Au début des années 2000, la péréquation s'opérait encore naturellement avec un prix de l'abordable aux environs de 2400€/m2 contre 3200€/m2 pour le libre, soit un écart qui oscillait selon les opérations de 20 à 30% entre les deux, « le système était sain »[308]. Le logement libre parvenait alors parfaitement à équilibrer le déficit lié à la production de l'abordable. En vingt ans, le prix de vente du libre a été tiré vers le haut tel un élastique que l'on tend à partir d'un point fixe, le prix plafonné du logement abordable. Cet élastique s'est tendu, opération après opération sur une vingtaine d'années, pour maintenir des équilibres rendus plus difficile à cause de l'augmentation des dépenses liées en particulier à la hausse des coûts de construction (main d'œuvre et matière première) et de l'inflation réglementaire qui a apporté une réelle amélioration des logements mais en a aussi augmenté les couts de façon notable. Au début des années 2020, le prix du libre en ZAC peut atteindre 6000€/m2, parfois plus, le prix de l'abordable étant situé autour de 2700€/m2, l'écart de prix est alors de plus de 50%. Dans la mesure où ce logement libre à prix de plus en plus élevé trouvait, dans le contexte d'un marché dynamique, toujours preneur notamment auprès des investisseurs, la péréquation a été tendue à son maximum, décorrélant pourtant de façon alarmante le prix du libre de celui de l'abordable[309]. Ces dernières années l'augmentation spectaculaire du prix du libre en ZAC a été associé à une baisse de l'avantage fiscal et à des conditions d'accès à l'emprunt très dégradées. Les conséquences ont été immédiates avec un recul inédit des acheteurs dans le libre. Aujourd'hui le directeur d'Altemed (ex SERM+ACM Habitat) affirme que malgré l'attribution de plus de 80 lots en ZAC en 2022-2023, correspondant à 6500 logements, « la moitié des lots sont bloqués, car les promoteurs n'arrivent pas à précommercialiser leurs programmes. Le libre ne se vend plus »[310]. Or si le libre ne se vend plus, l'abordable ne peut plus être produit. Le cadre unique de production du logement abordable apparait mis à mal, voir compromis, puisque la péréquation ne peut plus être obtenue.

Avec des sorties d'opération assurées, des durées de portage plus limitées dans le temps notamment grâce à des processus d'obtention des autorisations d'urbanisme plus rapides et une

[308] Entretien avec Eugène Gréau, Différents postes à la SERM de 1987 à 2015 notamment Directeur opérationnel de Port Marianne jusqu'en 2006. Entretien tenu le 25/05/2023.
[309] Il est difficile d'établir si la marge consentie aux opérateurs a également été utilisée comme variable d'ajustement. Nos entretiens auprès d'eux affirment qu'elle a baissé sur la période pour tomber aujourd'hui aux 8% de marge obligatoire pour obtenir des financements bancaires. Ce que nous ne pouvons vérifier en l'absence d'accès, et donc d'analyse, aux bilans d'opérations.
[310] *« Il y a une urgence absolue à construire, Interview Cédric Grail, Directeur Altemed »*, SO Gazette, Jaroniak (2024).

charge foncière maîtrisée (bien que celle-ci a été revue à la hausse à la fin des années 2010[311]), le cadre opérationnel de la ZAC offrait un environnement sécurisé et attractif pour les opérateurs qui semble aujourd'hui altéré. En cause, un modèle opérationnel, économique et social basé sur une péréquation aujourd'hui compromise. Dans la mesure où le logement abordable est conditionné à cette péréquation, il est très difficile aujourd'hui de ne pas s'interroger sur la pérennité de sa production que le PLH prévoit pourtant d'accélérer. La question du logement abordable soulève ici précisément les limites de l'articulation entre les grands documents de planification prospectifs et le cadre opérationnel donné aux politiques du logement qui dépendent du marché. Des pistes sont étudiées pour « remettre la machine en route », notamment la mise en place de clauses de retour à meilleur fortune ou le développement de dispositifs alternatifs comme le BRS, mais le système de production employé à Montpellier depuis les années 80 semble présenter des stigmates appelant une refonte structurelle. Le déficit en ZAC de la production de logement social et abordable observé sur la période 2010-2017 (Tableau 12) témoigne des limites de l'exercice de la péréquation.

La péréquation ou l'inhérente surproduction d'un logement inabordable

En l'assujétissant à la production de logements libres, le modèle public de fabrique de l'équipement et de la mixité sociale montre aujourd'hui ses limites puisqu'il nécessite de surproduire un logement inabordable, donc inadapté. La généralisation de la production de logement abordable au sein des opérations d'aménagement via les dispositifs immobiliers connus n'est pas supportable par le bilan d'aménagement car l'équilibre de ce dernier est soumis à la réussite de la double péréquation. L'incapacité de plus en plus visible des péréquations à supporter le besoin grandissant en logements abordables invite à remettre en cause des modèles de développement fondés sur la croissance dans lesquels la réponse au besoin quantitatif prime sur la réponse apportée à l'abordabilité.

La valeur foncière initiale, quant à elle, a certes un impact sur les bilans d'aménagement mais celui-ci a pu longtemps être tempéré par d'autres décisions, ici une baisse des surfaces ou de la qualité de l'aménagement, là une augmentation du prix de vente du logement libre, ou toutes autres actions de modulation de la double péréquation dans laquelle s'inscrit la production de logement. Parmi ces modulations, la réduction de la part de logements abordables libres s'inscrit comme un curseur à actionner parmi d'autres, et s'il l'est dans des phases ultérieures de l'opération d'ensemble il peut être relativement indétectable. Toutes ces actions ont en réalité

[311] La charge foncière historique de 650€/m2 pour le logement libre a été portée sur certaines opérations aux alentours de 800€/m2 afin de réduire le décalage avec les prix pratiqués dans le diffus.

constitué des signaux faibles de rupture du modèle de l'action publique en matière de développement urbain, dont les gouvernances urbaines avaient conscience, à partir des années 2010, en particulier les professionnels de l'aménagement et de l'immobilier. Toutefois ils n'ont pas entraîné de remise en cause structurelle d'un système de production sur lequel repose, encore aujourd'hui, les modèles économiques des différents protagonistes, et plus largement un pan entier de l'activité dans le secteur du bâtiment, pourvoyeur essentiel d'emplois sur le territoire.

La difficulté posée par la massification du problème de l'abordabilité est que ces décisions qui « tendent » les péréquations, d'abord minimes et peu cernables, sont devenues progressivement de plus en plus manifestes. Elles ont conduit à une envolée des prix du logement libre permettant de plus en plus difficilement de trouver preneurs, y compris chez les investisseurs, ou encore à l'impossibilité des bilans d'aménagement à supporter le cout d'équipements publics pourtant nécessaires à l'opération d'ensemble. Ceci explique pourquoi les modalités de maîtrise de la valeur foncière par les aménageurs privés, un temps à des valeurs bien plus élevés que celles des aménageurs publics, ont finalement eu des conséquences peu significatives sur l'abordabilité du logement au moment de l'aménagement. Le logement social continuait d'y être produit selon les obligations légales et le logement abordable libre était une variable parmi d'autres dans la tenue des péréquations. Sourdement l'augmentation des valeurs foncières a apporté une tension supplémentaire aux péréquations pour rendre in fine le modèle impropre à répondre à la montée en puissance du besoin en logement abordable.

Conclusion du Chapitre 3 – Signes de rupture du modèle de fabrication historique

Sur la période 2000-2020, l'inabordabilité du logement se diffuse progressivement sur l'ensemble du territoire métropolitain et révèle l'inadaptabilité des systèmes de fourniture du logement urbain à répondre aux besoins des ménages. Si cette progression s'observe selon des temporalités décalées dans les différents quartiers montpelliérains, les villages des premières, secondes et troisièmes couronnes ou encore selon la qualité et l'attractivité des emplacements, le constat est celui d'une généralisation du phénomène. Dans les intercommunalités voisines se reportent les ménages en quête d'un logement abordable mais aussi les ménages plus aisés à la recherche d'un cadre de vie de haute qualité, à la fois proche des polarités d'emplois montpelliéraines et jugé mieux préservé des effets de l'appauvrissement de la ville centre.

Du besoin à l'abordabilité, la planification intercommunale recherche des systèmes correctifs pour prendre en compte ce nouvel enjeu. Ceux-ci consistent essentiellement en un travail sur l'affinement des publics ciblés dont découlent une diversification des dispositifs immobiliers pointés pour la mise en œuvre opérationnelle. Si l'enjeu est pris en compte dans la planification, les résultats opérationnels restent toujours inférieurs aux objectifs affichés, eux-mêmes inférieurs aux besoins manifestes.

Alors que la production de logement abordable social se renforce quantitativement, à la fois dans la ville centre et dans les villages, l'effort est contrecarré par l'augmentation significative et continue du nombre de demandeurs. La capacité des deux cadres de production de logements, le diffus et la ZAC, à maintenir une abordabilité du logement libre, s'érode. Dans le diffus, le logement abordable libre est soumis à la tension des marchés qui progressivement ne parviennent plus à le produire naturellement sur l'ensemble du territoire intercommunal à l'exception de quelques situations porteuses de défauts ou nuisances. Parallèlement, le modèle économique et urbain montpelliérain, dans lequel la production de logement est intégrée dans une opération d'ensemble selon la procédure de la ZAC, voit ses fondements bousculés. Il repose historiquement sur la maîtrise de la valeur foncière en amont et sur le principe de la péréquation qui permet d'installer la mixité sociale, entre logement libre, logement social et logement abordable libre. L'efficacité du recours aux dispositifs destinés à produire du logement abordable libre se dégrade sur la période, à mesure que l'écart de prix entre un logement maintenu artificiellement abordable par des apports financiers de la collectivité et le logement libre se creuse. Le problème de l'abordabilité du logement révèle les limites du

recours à l'élasticité de la péréquation. Avec une valeur du logement libre qui s'envole pour maintenir la péréquation, c'est à la fois la mixité sociale inhérente au modèle qui est remise en cause, mais aussi le fonctionnement du modèle lui-même. Les méthodes de maîtrise de la valeur foncière perdent quant à elle en efficacité, glissant sur la période d'une approche offensive et proactive des pouvoirs publics vers une approche administrative et juridique avec des résultats effectifs moins probants.

D'une part le modèle historique de développement montpelliérain sous forme de ZAC apparait affaibli au prisme de l'abordabilité puisque deux facteurs la conditionnant, l'équilibre de la péréquation et la maîtrise de la valeur foncière, sont compromis. D'autre part, le modèle est fondé sur la recherche d'équilibre du bilan d'aménagement dans lequel les principales recettes proviennent des cessions foncières liées à la production de logements et les principales dépenses de la mise en œuvre du programme d'équipements. Ce principe lie étroitement la fourniture du logement et celle des équipements publics, la seconde dépendant de l'efficacité productive de la première. La diffusion de l'inabordabilité du logement déplace l'enjeu de la politique urbaine historique. Elle passe d'un modèle dans lequel l'équipement constitue la finalité opérationnelle autour de laquelle se structure l'habiter urbain, à un modèle dans lequel l'habiter urbain se construit progressivement autour du logement abordable.

Dans ce chapitre, nous avons pu constater que, malgré une prise en compte dans la planification et le recours à des dispositifs immobiliers diversifiés, la production de logements abordables demeure largement insuffisante par rapport aux besoins identifiés. Notre analyse nous conduit à expliquer que ce décalage entre impératifs et résultats ne témoigne pas d'une absence de reconnaissance politique de la problématique. Il tient plutôt au fait que l'on inscrit cette production en terme opérationnel à la fois dans la répartition bipartite référant au cadre national, entre logement social et logement libre, et dans le modèle de production local connu que l'on adapte à la marge. Ces cadres de référence sont peu remis en cause pour placer le logement abordable au cœur de la construction de l'habiter urbain mais font plutôt l'objet d'ajustements dont les résultats ne sont à ce jour pas suffisants. Seul le BRS s'impose comme une voie réellement alternative. La transformation significative du régime de propriété associé fait des ménages acquéreurs à la fois les locataires d'un terrain auprès d'un consortium d'entités publiques dans lesquelles les bailleurs sociaux ont une place de choix, et les propriétaires d'un logement qui relève du secteur libre qu'ils ont pu acquérir sous conditions de plafonds de ressources. L'efficacité de ce modèle à produire un logement durablement abordable invite à reconsidérer le recours exclusif au parc social ou libre, confortant notre hypothèse de considérer la nécessaire prise en compte d'un tiers-secteur.

Le chapitre suivant nous conduit à analyser la manière dont les gouvernances urbaines historiques, au cœur des processus décisionnels de l'habiter urbain, mêlant acteurs publics et acteurs privés, se recomposent au regard de l'enjeu de l'abordabilité et notamment comment elles se reconfigurent pour s'adapter à la production de nouveaux modèles de logements.

Chapitre 4 – Aménageurs, bailleurs sociaux, promoteurs : le jeu d'acteurs historique bousculé

Dès les années 80, les politiques montpelliéraines de l'habitat sont fondées sur deux grandes temporalités que sont l'anticipation et la mise en œuvre opérationnelle. Par l'anticipation nous entendons les actions de politiques foncières et de planification. Par la mise en œuvre opérationnelles nous entendons les actions relatives à l'aménagement, la construction et la gestion. Dans la première se joue la maîtrise de la valeur foncière, dans la seconde la maîtrise de la péréquation, dont nous avons vu que toutes deux se sont dégradées sur la période 2000-2020. Ces deux temporalités sont à envisager dans deux contextes distincts : le diffus et les opérations d'ensemble sous forme de ZAC. Ces contextes constituent deux réalités prospectives et opérationnelles très différentes qui organisent des rapports de force dans un jeu d'acteurs public/privé contrasté. Dans la première, la maîtrise publique est faible, tant sur l'anticipation que sur la mise en œuvre opérationnelle, dans la seconde elle est essentielle et ordonnatrice. Puisque « le logement abordable est forcément un projet politique, dans une logique purement libérale il n'aurait pas sa place »[312], sa production dans le diffus dans les secteurs tendus est faible car soumise aux logiques de marché. Sur la période 2000-2020, la méthode d'anticipation prospective par la planification et l'action foncière couplée à la mise en œuvre sous forme d'opérations d'ensemble en ZAC pour produire la mixité sociale s'est progressivement généralisée sur l'ensemble du territoire intercommunal. Dans ce chapitre nous nous attachons à comprendre comment le jeu d'acteur historique à l'œuvre dans la production du logement propre aux opérations d'ensemble, noué autour du maire qui prend la décision, de l'aménageur qui gère le temps long de l'opération d'ensemble et de l'opérateur immobilier (bailleur social ou promoteur) qui assure la production opérationnelle, se recompose face au défi de l'abordabilité.

[312] Entretien avec Rémy Ailleret, Directeur Général Adjoint de l'Urbanisme, Ville de Montpellier (jusqu'en 2021), actuel Directeur Général délégué à l'Urbanisme et l'Environnement à la Ville et Métropole de Dijon. Entretien tenu le 07/04/2023.

A – Au cœur de la maîtrise de l'abordabilité, le couple maire/aménageur

Nos entretiens témoignent tous du rôle central du maire des villages dans le portage du logement abordable en tant qu'objet politique et de celui de l'aménageur dans sa transformation en dispositif opérationnel. A l'interface de leurs prérogatives respectives se noue une part significative des processus de fabrication du logement abordable.

a – Les maires des villages et l'aménageur public, entre réticences et ouverture progressive

Anticipation foncière et captation de la rente foncière

L'anticipation caractérise dès son origine depuis les années 80 le projet de fabrication urbaine de la ville-centre à travers trois angles d'attaque : un message politique fort qui construit une mise en récit du territoire autour du développement urbain et de la mixité sociale, la mise en place à partir des années 2000 de documents de planification au niveau intercommunal et une maîtrise foncière en amont. Tous trois témoignent d'une volonté d'intégrer la question de l'abordabilité du logement dans la politique urbaine. Le premier inscrit la mixité sociale, donc l'abordabilité du logement, d'abord exclusivement à travers le logement social puis petit à petit autour du logement abordable social et libre, au cœur du projet politique. Le second anticipe sa planification sur le territoire intercommunal avec, à la fin des années 2010, une uniformisation des objectifs pour la ville centre et les villages. Le troisième caractérise le passage de la planification à la mise en œuvre opérationnelle, autrement dit de l'injonction à la concrétisation.

L'anticipation foncière représente une étape décisive pour l'abordabilité du logement, d'une part car les valeurs foncières qui s'y expriment ont un impact sur le bilan d'aménagement, d'autre part car elle témoigne de l'approche nécessairement prospective des élus en quête d'une abordabilité que les marchés immobiliers ne produisent progressivement plus. Longtemps à Montpellier, le POS puis le PLU étaient utilisés comme des documents de planification anticipatoires, ce qui comme nous l'avons vu précédemment était apprécié par les services de l'État comme une dérive de leur fonction légale. En tout état de cause, la production de la mixité sociale y était ancrée dans la maîtrise de la valeur foncière comme première étape de la tenue dans le temps d'un bilan d'aménagement en capacité de la porter. Dans les villages en revanche, plusieurs de nos interlocuteurs reconnaissent qu'il n'y a jamais eu, avant tout récemment, de politiques foncières. Les mécaniques d'ouverture à l'urbanisation y sont la résultante d'opportunités foncières dégagées par les aménageurs privés qui achètent à prix fort des terrains en amont de leur ouverture à l'urbanisation, dans un dialogue plus ou moins transparent avec

les maires. Finalement, dans les villages, ce sont une poignée d'aménageurs privés qui jouent longtemps le rôle d'acteurs fonciers, à l'image du rôle historiquement tenu par la SERM, aménageur public, sur le territoire de la ville de Montpellier. En résulte un processus d'anticipation foncière à deux visages. D'un côté la ville de Montpellier qui procède par la mécanique de ZAD, acquisition foncière (au contentieux d'abord puis à la négociation à partir du milieu des années 2000) et modification du POS/PLU. Elle délègue à l'aménageur public l'acquisition des terrains et lui concède l'aménagement du secteur selon la procédure de ZAC. L'aménageur public, la SERM, y occupe une place centrale et puissante dans le jeu d'acteurs. De l'autre, nos entretiens révèlent que les maires des villages ont été globalement réticents pendant longtemps à s'engager dans la mécanique ZAD suivie de l'acquisition foncière par l'aménageur. Certains craignaient que cette mécanique planificatrice ne lèse les propriétaires, souvent d'anciennes familles du village. Ils ont donc privilégié l'acquisition directe par un aménageur privé, sans maîtrise publique de la valeur foncière[313], en suivant la procédure de lotissement, plus simple et rapide.

La captation de la rente foncière fait l'objet d'approches contrastées dans le cadre de l'aménagement privé ou public. Dans le premier cas elle échoit au propriétaire privé qui vend son terrain à l'aménageur. Généralement anciennement agricole, le terrain vendu permet au propriétaire de dégager une plus-value très conséquente. Par ailleurs, le bilan d'aménagement se développe à partir d'une valeur foncière relative aux prix du marché d'un terrain constructible ou classé en zone à urbaniser (AU). Dans le second cas elle bénéficie à l'aménageur public, ou plus précisément à l'opération d'ensemble dont il a la charge. Celle-ci tire avantage à la fois d'une valeur foncière maîtrisée comme point de départ au bilan d'aménagement et de la récupération ultérieure d'une rente foncière générée par les aménagements, à travers la charge foncière payées par les opérateurs privés lors de l'acquisition des terrains. Bien que moindre chez l'aménageur privé, puisque la part principale de la rente foncière a été dégagée en amont au moment de l'acquisition auprès du propriétaire privé, celle-ci lui échoit cependant directement puisqu'il se charge de la réalisation des opérations immobilières.

[313] Maîtrise publique qui, comme nous l'avons vu précédemment permettaient des valeurs foncières à Montpellier bien plus faibles (de 10 à 50€/m2) comparativement aux 80 à 100€/m2 proposés par les aménageurs privés dans les villages sur les mêmes périodes.

Les maires des villages historiquement liés aux aménageurs privés

A travers le choix d'un jeu d'acteurs resserré autour du couple maire/aménageur privé (généralement représenté par l'un des associés tout au long du projet) les maires évoquent une présumée rapidité et efficacité de décisions. En comparaison, les mécanismes décisionnels de la SERM/SA3M semblent à leurs yeux alourdis et « plus bureaucratiques ». Ils apparaissent également moins immédiats puisque, contrairement à l'aménageur privé qui réalise via ses propres filiales les opérations immobilières, la SERM/SA3M cède le foncier par voie de concours à des opérateurs privés qui les réalisent, ajoutant une étape au processus décisionnel. Par le recours à un aménageur privé, un dialogue sans intermédiaire se noue entre les maires et les promoteurs immobiliers. Par ailleurs, les décisions des équipes opérationnelles de la SERM/SA3M doivent notamment être portées en conseil d'administration et font l'objet de multiples visas internes dans lesquels les maires estiment perdre une part de leur souveraineté.

Avant les années 2010, les villages parvenaient à produire un logement répondant aux prix du marché et restant abordable, malgré des coûts d'acquisition foncière élevés par les aménageurs privés. A Montpellier, la tension foncière ayant été plus rapidement palpable, la production de logement abordable a rendu nécessaire dès la fin des années 1990 une action publique via la maîtrise des valeurs foncières et la mise en place de l'accession abordable dans les ZAC portées par l'aménageur public. Avec l'élargissement du problème de l'abordabilité aux villages à partir des années 2010, leur situation vis-à-vis du logement abordable change et devient plus pressante. Deux options s'offrent à eux pour le produire. La première, encouragée par la Métropole dans la foulée du SCOT et par la SERM qui souhaite faire croître ses parts de marché, consiste à contractualiser avec l'aménageur public et s'appuyer sur le modèle historique montpelliérain, avec les difficultés que nous avons citées plus haut. La seconde option est la poursuite du modèle habituel via l'aménageur privé qui s'adapte à cette nouvelle exigence portée à la fois dans la planification et dans le discours politique des maires. Les aménageurs privés rencontrés attestent qu'ils s'y sont naturellement conformés à des fins commerciales pour parvenir à contractualiser dans les communes.

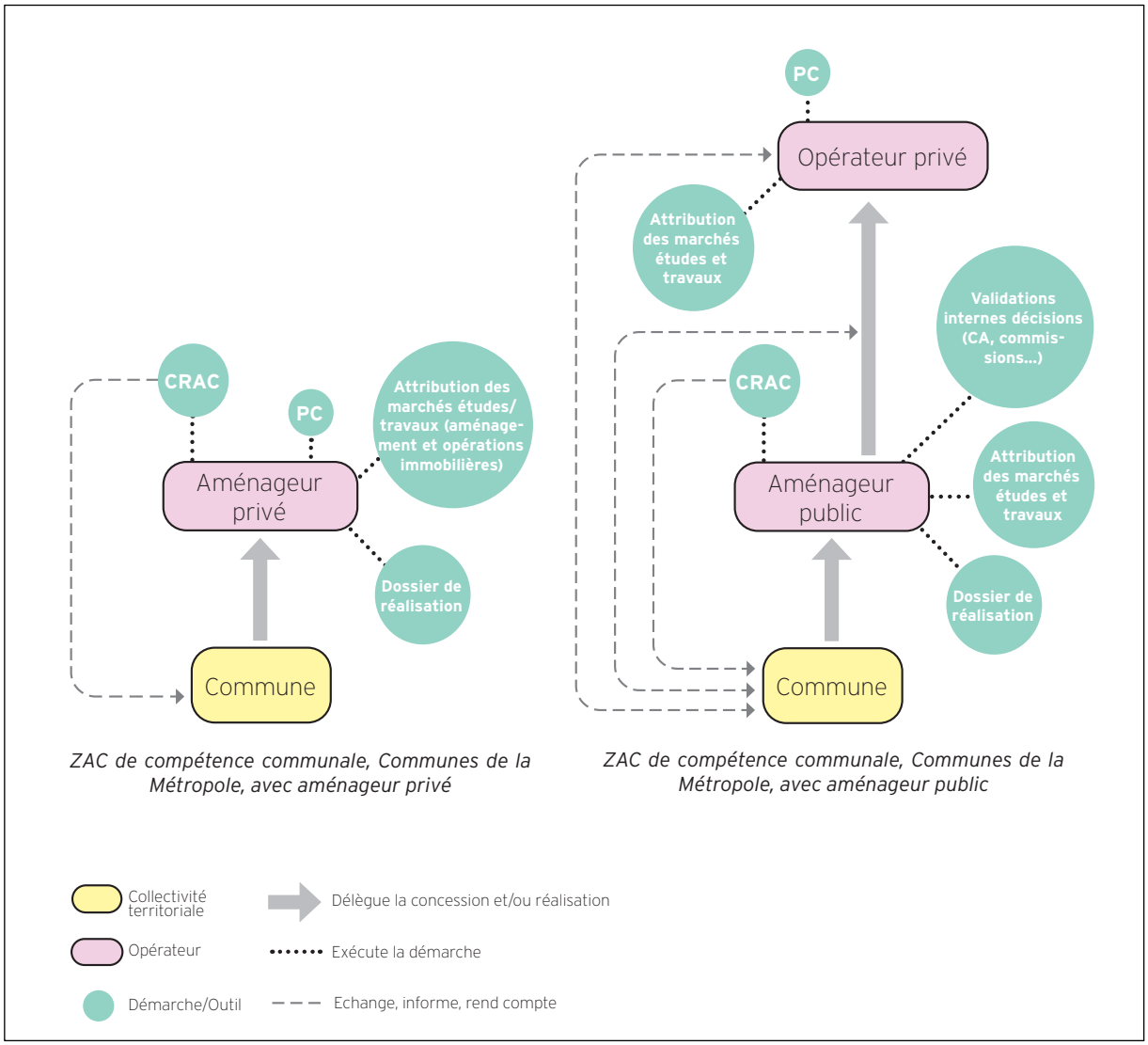


Figure 26 - Processus décisionnels dans les opérations d'ensemble en procédure de ZAC : aménageur privé, aménageur public
(Conception et réalisation : Stéphanie Jannin)

La SERM reconnait que les marchés des villages lui sont restés longtemps impénétrables, citant l'exemple de la ZAC Pompidou à Vendargues. « La SERM pouvait dégager 7 à 8M€, ce qui permettait de répondre aux attentes communales de participation au financement d'équipements publics. Nous avions même introduit une délibération affirmant que la SERM s'alignerait sur les mises en concurrence dans les communes périphériques et que si les opérations dégageaient des excédents ceux-ci seraient reversés aux communes. Rien n'y a fait, le maire a signé avec l'aménageur privé »[314]. Il ajoute que certains maires membres du Conseil d'Administration de la SERM ont milité pour que cette délibération, qui permettait potentiellement à l'aménageur public de gagner du terrain dans les villages, ne soit pas portée au Conseil et soumise au vote. Plusieurs maires vont même jusqu'à dire que « un maire qui travaille avec la SERM est un

[314] Entretien avec Éric Bérard, Directeur de la SERM (1992-2009).

maire qui perd les élections ! »[315]. Si cela n'est pas factuellement exact (Figure 16), l'expression provocatrice exprime la réticence persistante des maires des villages à travailler avec la SERM/SA3M. Dans ses représentations, l'aménageur public est historiquement celui de la ville de Montpellier. Les maires imaginent mieux préserver leur indépendance vis-à-vis de la ville centre ainsi que leur libre arbitre vis-à-vis de l'intercommunalité, présidée par le maire de Montpellier, dans les choix en matière d'aménagement urbain, en faisant appel à un aménageur privé. Ce choix est particulièrement relevable chez les maires issus de camps politiques adverses à celui du Maire de Montpellier et Président de l'Agglomération.

Une culture de l'aménageur public difficilement transposée dans les villages

Plusieurs de nos entretiens révèlent que la culture historique de l'aménageur public sur la ville centre s'est difficilement adaptée dans les villages. Un cadre de la métropole longtemps en responsabilité sur ces projets le souligne : « c'est vrai que les méthodes de travail de la SERM/SA3M n'étaient pas vraiment adaptées aux petites communes, les équipes n'avaient pas la culture de cette échelle de travail ». Par l'idée de culture de l'aménagement différente entre la ville centre et les villages, plusieurs aspects se manifestent et ils sont de deux natures : l'aménagement lui-même et la gestion de la relation avec la commune. L'échelle des ZAC montpelliéraine et leur vitesse de production restent caractéristiques. Transposées dans les villages, l'exercice est difficile car il rend intelligible à long terme une vision qui effraie, tant dans les périmètres proposés, qui peuvent représenter jusqu'au tiers de la tâche urbaine existante, que dans les quantités de production annoncées ou encore dans les objectifs de production de logements sociaux qui restent souvent mal compris par la population. Plus la taille de la commune est petite, plus la rupture est conséquente et rendue visible. A Saint-Brès par exemple, commune de 2670 habitants en 2008, la ZAC Cantaussel prévoyait initialement 750 logements[316] donc une augmentation de la population de plus de 60%[317]. La première adjointe au Maire, en charge du dossier depuis son origine, l'admet : « le projet de la Zac rythme les élections depuis 2008, le village a été à feu et à sang ». Un travail pédagogique minutieux et épineux auprès de la population incombe ainsi au maire et à son équipe municipale, et nous l'avons vu précédemment, il s'appuie de manière significative sur l'opportunité de produire du logement abordable et de prioriser la préférence communale dans son attribution.

[315] Propos révélé lors de trois de nos entretiens avec les maires de villages.
[316] *CRAC Secteur Est du territoire Saint Brès, situation au 31 décembre 2022*, SERM (2022).
[317] Considérant une taille moyenne de foyer évaluée en France à 2,17 personnes par ménage.

Selon leur expérience politique et professionnelle, leur profil personnel et leur disponibilité, les élus locaux sont plus ou moins en maîtrise, ou au contraire dépassés par cette tâche immense, quotidienne et dans laquelle ils sont peu accompagnés. Le maire de Saint-Georges d'Orques reconnait quant à lui que, paradoxalement, les nombreux recours qui ont grevés l'avancement du projet Cœur d'Orques l'ont aidé à juguler une croissance démographique trop importante et rapide au regard de la taille de son village. L'allongement du temps de réalisation a, selon lui, permis de mieux faire accepter, dans sa commune d'environ 5000 habitants, la réalisation 189 logements avec 50 logements sociaux dont 15 en PSLA.

Si la ville centre contractualise exclusivement avec l'aménageur public, que l'on a d'ailleurs habitude d'appeler dans le langage courant des acteurs locaux « le bras armé opérationnel de la ville », si la tendance au recours à l'aménageur privé est fortement majoritaire dans les villages, il n'est toutefois pas tout à fait exact d'établir une dichotomie stricte entre d'un côté Montpellier qui fait appel à l'aménageur public et de l'autre les maires des villages qui font appel à l'aménageur privé. Dans la foulée de la mise en place du SCOT, certains villages ont en effet fait le choix, comme à Montpellier, d'un développement urbain sous forme de ZAC portée par l'aménageur public. A cet effet en 2010, la Société d'Aménagement de l'Agglomération de Montpellier, devenue en 2016 la Société d'Aménagement de Montpellier Méditerranée Métropole (SA3M) est créée. En tant que Société Publique Locale (SPL), elle est destinée à exercer ses missions pour le compte exclusif et sur le territoire de leurs actionnaires pour lesquels une mise en concurrence n'est pas exigée. Les retours d'expérience des communes concernées sont mitigés. Si certains élus apparaissent satisfaits, d'autres expriment que les relations avec la SPL ne sont pas réellement fluides et citent notamment leur déception sur le nombre de logements abordables effectivement produits ou encore le dialogue autour des attributions de lots pour laquelle la préférence communale attendue en particulier pour le logement abordable, n'est pas privilégiée, ce qui « pose de véritables problèmes politiques (…) la SA3M n'est pas vraiment un partenaire, nous sommes plutôt toujours à leur courir derrière, à négocier, à s'opposer »[318].

b – Les objectifs d'abordabilité à l'épreuve du temps long de l'aménagement

Alors qu'au cours des deux premières décennies du XXIe siècle, les maires ont vu progressivement leurs compétences déléguées à l'échelon intercommunal (Idt, 2023), la crainte de voir leurs prérogatives en matière d'urbanisme et d'aménagement urbain se diluer dans celles de l'intercommunalité est réelle. Alors que l'inabordabilité du logement se diffuse sur le

[318] Entretien avec le Maire d'une Commune dont la ZAC a été confiée à la SA3M.

territoire communal, ne permettant plus au marché libre de produire naturellement le logement abordable, les opérations d'aménagement d'ensemble de compétences communales apparaissent sur la période 2000-2020 comme le cadre de référence à la fois prospectif et opérationnel permettant aux maires d'agir sur l'abordabilité du logement en secteur tendu. Elles apportent avec elles une nécessaire vision anticipatrice qui était peu développée dans les villages précédemment. La majorité des villages s'engagent dans une opération d'aménagement d'ensemble, selon les localisations prévues dans le SCOT et en respect des objectifs de mixité sociale du PLH. Ces expériences témoignent toutes d'un contrôle fort de l'action concrète de la part des maires. Ce contrôle s'exprime dans une relation étroite avec l'aménageur qui en est l'artisan opérationnel, permettant de passer de la planification de l'abordabilité à sa mise en œuvre concrète. L'aménageur intervient en effet au moment de l'acquisition foncière, de la tenue de l'opération et du bilan d'aménagement dans le temps notamment dans la quête d'équilibre entre recettes (provenant essentiellement de la production de logement) et dépenses (essentiellement imputables aux acquisition foncières et à la construction des équipements publics), de la maîtrise de la péréquation et de l'évaluation, le cas échéant, de la participation financière de la collectivité à l'opération d'aménagement (Figure 25). Il agit ainsi sur les trois leviers qui la conditionnent : la maîtrise de l'anticipation foncière, la maîtrise de la péréquation et la maîtrise de l'équilibre de l'opération.

Aménageur privé, aménageur public : difficultés autour de la mise en œuvre de l'abordabilité

Certains maires pointent la difficulté de la SERM à répondre à la fois à leur demande de logements abordables et leur besoin en matière d'équipements inhérents, ce qui témoigne du lien fort évoqué précédemment entre la fourniture de logements et d'équipements au cœur de l'opération d'ensemble, ce que nos entretiens n'ont pas révélé au sujet de l'aménageur privé. L'exemple de Saint-Brès à ce sujet est expressif. Fondant le projet sur une production exclusive de logement social et de logement abordable libre, le bilan n'a pas permis de supporter tout ou partie du cout relatif à la construction d'un groupe scolaire, ce que la tenue du bilan d'aménagement a révélé chemin faisant. Véritable point de crispation dans la relation aménageur/ville, les élus témoignent d'une difficulté majeure, à la fois politique, technique et financière, qu'ils ont rencontré au sujet du « problème » du groupe scolaire. Politique, le groupe scolaire étant nécessaire au regard de la croissance démographique apportée par la ZAC son absence est difficilement justifiable auprès des administrés. Technique et financière car ils ont finalement géré ce problème en régie en cédant des terrains propriétés communales pour

engranger la recette nécessaire au financement de la construction de cet équipement, le foncier étant cédé dans le cadre de la ZAC.

Si dans le discours nous observons que les difficultés, à la fois dans la mise en œuvre du projet et dans la gestion de la relation avec la commune, sont souvent imputées à l'aménageur public, elles se posent en réalité également avec les aménageurs privés. Si certains maires se disent très satisfaits des services de l'aménageur privé qui leur permet d'atteindre leurs objectifs en logements abordables, d'autres sont plus mitigés. Alors que la première phase des opérations d'ensemble respecte les objectifs de production de logements abordables initialement arrêtés avec le maire, ils y sont réduits dans les suivantes. « Nous n'avons pas une vue d'ensemble sur le bilan des opérations : si nous avons la main dans une négociation initiale qui installe l'aménageur privé sur l'opération, nous sommes dans le temps tributaires de l'aménageur privé pour fixer la quantité et le coût du logement abordable dans les phases suivantes, nous n'avons pas réellement la main », témoigne l'un d'entre eux [319]. L'aménageur privé semble alors revoir à la baisse les objectifs de logements abordables dans les phases ultérieures afin de rééquilibrer les efforts consentis en première phase. Le logement abordable est alors utilisé tel « un produit d'appel », non pas vis-à-vis des acquéreurs mais vis-à-vis des maires. La perspective de la réalisation de logements abordables et de leur attribution selon la préférence communale, toutes deux particulièrement attendues par le maire, constituent des critères d'arbitrage significatifs dans la désignation de l'aménageur par les maires. Ces derniers s'expriment très clairement sur ces aspects vis-à-vis de l'aménageur en amont lors de la préparation de l'offre. L'aménageur qui se porte garant de leur bonne réalisation, du moins en première phase, voit son offre mieux acceptée que celui qui ne prendrait pas ou mal en compte ces objectifs. L'exemple de Juvignac témoigne également de réticences face aux méthodes des aménageurs privés. Selon le nouveau maire, avec plus de 2000 logements sortis de terre en moins de deux ans et une faible maîtrise politique qui « a laissé les mains libres à l'aménageur privé », avec notamment une production de logement abordable libre inexistante et le recours massif aux produits de défiscalisation, les tensions politiques ont été exacerbées et ont conduit à un changement de gouvernance communale.

[319] Entretien avec le maire d'une Commune de la troisième couronne.

Les arbitrages de production de logements abordables ajustés chemin faisant par le couple maire-aménageur

Le premier cadre de référence permettant le calage des objectifs de production de logements abordables dans les opérations d'ensemble portées par la collectivité réfère au niveau national (loi SRU et suivantes) qui donnent les obligations en termes de production de logement social et la planification intercommunale (PLH) qui définit les parts de logements sociaux et abordables libres. Celle-ci s'est petit à petit imposée sur l'ensemble du territoire, avec des objectifs communs quelles que soient les localisations dans le territoire, ville-centre, première, deuxième ou troisième couronne. L'intercommunalité est parvenue à supplanter les réticences quant aux pertes de prérogatives des communes en matière de développement urbain et de politique du logement. Si les débats, et même tensions, peuvent exister dans l'élaboration de ces documents en conférences des maires, lors des échanges techniques entre administrations communales et métropolitaines ou encore lors d'échanges bilatéraux plus politiques en maires et Président de l'intercommunalité, des consensus sont établis et les débats entérinant les documents en assemblée ne font pas état de distensions fondamentalement clivantes. Les équilibres obtenus et votés en amont servent de point de départ à la définition de la part de logements abordables réservés dans les opérations d'aménagement d'ensemble.

Dans la mesure où le PLH définit des objectifs globaux à l'échelle de chaque commune, le couple maire/aménageur bénéficie d'une marge de manœuvre pour définir précisément le nombre de logements, leur répartition entre libre et social. L'équilibre du bilan d'aménagement constituera, lui, le cadre de référence de la maîtrise du coût de sortie via celle des équilibres recettes/dépenses et celle de la péréquation. Le maire en a une vision synthétisée par l'aménageur, privé ou public, dans le cadre du compte-rendu annuel à la Collectivité (CRAC). Présenté en Conseil Municipal, le CRAC doit fournir une information claire et précise sur l'exécution de la convention et sur le déroulement de l'opération concédée. Il constitue un état des lieux de l'avancement de l'opération à un instant donné mais ne peut en aucun cas traduire les options d'arbitrages qui ont pu se présenter concernant notamment le logement abordable. Celles-ci restent, dans la pratique courante, amendées lors des discussions, souvent bilatérales, menées entre le maire et l'aménageur. Les décisions sont prises à l'articulation des attentes communales et des capacités du bilan à les soutenir. Cet aspect nécessite une transparence de la part de l'aménageur dans l'exposé de ces équilibres dont lui seul a la connaissance exhaustive, compte tenu de la complexité des documents idoines sur lesquels les maires et leurs services n'ont ni la compétence ni la vocation d'intervenir, aussi bien à la ville de Montpellier que dans les villages. C'est donc nécessairement sur la base d'une relation de confiance dans la

délégation de la concession d'aménagement que peut se mettre en œuvre la quantité et la répartition, entre libre et social, du logement abordable attendues par le maire. Au-delà des intentions exprimées initialement lors de la contractualisation, les objectifs sont nécessairement précisés et recalculés au regard du bilan d'aménagement, à mesure que le projet avance et que ces contraintes diverses s'affinent. Ils font l'objet de négociations entre le maire et l'aménageur chemin faisant, qui restent le propre d'opérations d'aménagement menées sur le temps long. Concernant le prix de vente des logements abordables, lorsqu'il s'agit de logements sociaux, ceux-ci sont fixés par le cadre réglementaire qui détermine mécaniquement les prix de la VEFA ou de la cession foncière à un bailleur social. Dans le cas du logement abordable libre, plusieurs options s'offrent. Les prix de vente sont laissés à l'appréciation du couple maire-aménageur lorsqu'ils ne font pas l'objet d'une délibération communale ou intercommunale, comme c'est le cas depuis 2021 par exemple à Montpellier3M (Tableau 11), ce qui nous l'avons vu précédemment représente par ailleurs un exercice délicat.

Le coût d'acquisition du foncier et le principe de captation de la rente foncière, qui divergent selon le recours à un aménageur public ou privé, représentent quant à eux dans le bilan une valeur fixe de point de départ et ont nécessairement un impact sur les équilibres opérés par la suite, entre quantité et prix de sortie du logement abordable ou encore qualités des équipements publics, toutes deux intimement mêlées. Si la ville de Montpellier a historiquement fondé ses opérations d'aménagement sur la maîtrise en amont de cet impact, les villages ne s'en sont pas préoccupés, par méconnaissance des conséquences, par la confiance accordée à l'aménageur privée ou par la volonté plus affirmée de ne pas léser les propriétaires communaux. Cet impact n'est plus évoqué dans la suite des discussions maire-aménageur, tout simplement car il est le fruit de décisions menées en amont qui ne peuvent plus faire l'objet de modifications. Il n'en reste pas moins mécaniquement un facteur déterminant des possibilités d'arbitrage offertes par la suite en terme d'abordabilité du logement.

Dans le contexte de ce cadre de référence à plusieurs entrées, l'échange maire-aménageur permet de déterminer les arbitrages plus fins qui traitent de la définition exacte du nombre de logements abordables, de la répartition entre logement libre et social, le cas échéant du prix de vente du logement et enfin le respect de la préférence communale, même si son application ne bénéficie d'aucun cadre réglementaire. Nos cas d'étude démontrent les options retenues,

souvent contrastées, entre volontarisme affirmé par le maire, application stricte du cadre réglementaire et gestion des contraintes propres au projet (Tableau 15)[320].

Nom de la Commune	Cas d'étude	Aménageur	Nombre total de logements	LLS (PLUS-PLAI-PLS)	PSLA et Logement abordable libre	Part de logement abordable (social et libre)	Rappel population communale (2018)	Sources
Castelnau-le Lez	Caylus	aménageur privé	645	193	129	49%	22 202	*Site de la ville de Castelnau-le-Lez (objectifs)*
Vendargues	Pompidou	aménageur privé	340	70	35	30%	6369	*Site de la ville de Vendargues (objectifs)*
Saint-Brès	Cantaussel	aménageur public	860	215	172	45%	3046	*CRAC 2022 (résultats effectifs)*
Juvignac	MarcoPolo	aménageur privé	160	48	0	30%	11 465	*Révision PLU 2022 (objectifs)*
	Constellations	aménageur privé	1300	390	0	30%		*Révision PLU 2022 (objectifs)*
Saint-Georges d'Orques	Cœur d'Orques	aménageur public	189	35	15	26%	5542	*Note interne SERM/Commune (résultats effectifs)*
Pignan	Saint-Estève	aménageur privé	650	162	130	45%	7441	*Enquête publique 2013 (objectifs)*
Montpellier	Malbosc	aménageur public	2100	630	630	60%	293 410	*Site de la SERM (objectifs)*
	Ovalie	aménageur public	3500	1050	1050	60%		*Site de la SERM (objectifs)*
	Petit Bard	aménageur public	876	273	40	36%		*Site de la SERM (objectifs)*

Tableau 15 - Part de logements abordables, synthèse des cas d'études

Dans tous les cas d'étude à l'exception de Montpellier, nous observons que les objectifs du PLH 3 (PLH en vigueur au moment de l'élaboration de ces opérations d'ensemble à l'exception de celle de Vendargues qui est antérieure) de 30% de logements sociaux et 20% d'accession abordable ne sont pas atteints. Certaines opérations d'ensemble s'en rapprochent. C'est le cas à Castelnau-le-Lez, où le maire a souhaité orienter le projet vers un public familial en développant l'accession abordable et sociale à la propriété tout en accompagnant le

[320] Les résultats effectifs de production de logements abordables sont des données qui se sont avérées difficiles à collecter dans notre recherche, malgré plusieurs relances auprès de nos interlocuteurs. Nous distinguons donc dans ce tableau de synthèse les objectifs (calculés par nos soins selon la production globale et les objectifs de répartition de la mixité sociale affichés au PLU ou sur le site de l'aménageur public) et les résultats effectifs (obtenues par les communes, à notre demande, auprès de l'aménageur).

développement du quartier des équipements plus particulièrement à destination de ce public (groupe scolaire, crèche…). A Saint-Brès, l'orientation des élus vers un projet exclusivement de logements abordables est rattrapée par les réalités d'équilibres budgétaires qui ne permettront d'atteindre que 45% de logements abordables, libres et sociaux. Cette part importante, qui affiche un volontarisme certain bien qu'inférieur aux objectifs communaux initiaux, aura toutefois impacté l'équilibre de l'opération. Ceci a conduit au retrait du bilan de la participation financière attendue pour la réalisation d'un groupe scolaire, équipement pourtant jugé nécessaire au regard de la croissance démographique communale générée par l'opération, soit une augmentation de la population communale de l'ordre de 25%. A Pignan la part importante d'accession sociale et abordable, proche de celle du logement social témoigne de l'objectif politique affiché par la maire de pouvoir loger des familles, des jeunes actifs et des séniors. A Juvignac les résultats révèlent une application stricte des obligations légales de production de logements sociaux, avec une production nulle de logements abordables en accession, corroborant les propos du maire actuel sur le manque d'objectifs politiques fixés dans ce projet quant à la mixité sociale et la jugulation des produits de défiscalisation. A Saint-Georges d'Orques, commune carencée, les résultats de production sont légèrement inférieurs aux objectifs légaux de production de logement social et le PSLA est utilisé pour répondre aux demandes de logement abordable en accession exprimé par un public plutôt familial qui ne parvient plus à accéder à une parcelle, bâtie ou non, dans les quartiers pavillonnaires existants. A Vendargues le projet, plus ancien, s'inscrit dans les objectifs des PLH1 et 2 qu'il respecte avec 30% de logements abordables dont 70 logements locatifs sociaux et une part de logements abordables en accession de 15 logements en PSLA et 20 logements en primo-accession, qui pointent spécifiquement l'objectif politique porté par le maire de loger des familles et jeunes actifs. A Montpellier enfin, la production se conforme dans les ZAC en développement aux objectifs historiques des trois tiers (Figure 21), rendus possibles notamment par une charge foncière maîtrisée en amont. Le cas du Petit Bard, projet ANRU, est spécifique. L'objectif de rééquilibrage du quartier, avec l'éradication des marchands de sommeil et l'insertion de logements locatifs sociaux est atteint. En revanche l'objectif initial d'accession en PSLA a été divisé par deux, compte tenu des difficultés à engager les ménages modestes du quartier et les ménages extérieurs au quartier dans un parcours d'acquisition.

B – La montée en puissance de nouveaux acteurs fonciers

a – L'EPF ou le retour de l'État dans les politiques foncières locales

Entrée progressive des EPF dans le jeu d'acteur local

Plus récemment, les maires font appel à l'Établissement Public Foncier d'Occitanie pour mener la phase d'anticipation foncière, que ce soit à destination d'un projet porté par un aménageur privé ou public. Mis en place en 2009[321], l'EPF Languedoc-Roussillon est devenu EPF Occitanie en 2016 avec un territoire d'intervention élargi par décret[322] en 2017. Conformément à ses missions, et en particulier à l'axe 1 de son développement l'EPF acquiert et porte le foncier afin de « produire et réhabiliter des logements répondant aux besoins des territoires »[323]. Créés nationalement en 1991, les EPF locaux sont un instrument crée au service des projets des collectivités, pour acquérir les terrains très en amont, évitant d'utiliser les documents d'urbanisme comme outil de spéculation foncière comme cela a été le cas à Montpellier. Les EPF locaux ont pourtant tardé globalement en France à véritablement entrer dans le jeu d'acteurs de la production de logement ce qui s'explique à travers deux points. D'une part les effets produits par l'action des EPF ne sont visibles qu'au bout de plusieurs années, ce qui engage les élus locaux dans une vision prospective décorrélée du pas de temps de six ans du mandat, leur donnant l'impression de travailler pour leur successeur et sans réelle retour politique immédiat auprès des administrés. D'autre part les EPF ont longtemps été « perçus comme attentatoires aux droits des élus locaux »[324], leur faisant perdre une part de leur souveraineté sur la question de l'urbanisme en général et du logement en particulier, à laquelle ils sont très attachés. Le statut des EPF a été amélioré dans l'objectif d'une meilleure activité, notamment en levant la contrainte initiale de création d'un périmètre unique et continu et en laissant le choix aux communes d'y adhérer ou non. C'est cependant réellement au milieu des années 2010 que les communes s'en sont saisies. Cet intérêt s'est manifesté face à l'envolée des coûts du foncier, à la diffusion du problème d'abordablité du logement et dans un contexte de tension autour des budgets des collectivités locales et des EPCI. Les EPF deviennent en quelques années incontournables pour constituer du patrimoine foncier sans endetter les

[321] Décret n° 2008-670 du 2 juillet 2008 portant création de l'Établissement public foncier de Languedoc-Roussillon, s. d.
[322] Décret no 2017-836 du 5 mai 2017 modifiant le décret no 2008-670 du 2 juillet 2008 portant création de l'Établissement public foncier de Languedoc-Roussillon, s. d.
[323] **Axe 1** : Produire et réhabiliter des logements répondant aux besoins des territoires / **Axe 2** : Conforter l'attractivité économique de la région et de ses territoire / **Axe 3** : Contribuer à la résilience des territoires, à la prévention des risques et à la préservation de l'environnement.
[324] Entretien avec Philippe Baffer. Entretien tenu le 05/06/2023.

communes[325]. C'est le cas de l'EPF Occitanie qui monte en puissance en 2017 avec l'extension de son périmètre d'intervention sur l'ensemble de la nouvelle grande région[326], des équipes renforcées et pluri-disciplinarisées et un budget d'acquisition qui augmente très significativement (103M€ d'acquisitions sur la période 2014-2018 contre 46M€ sur la période 2009-2013[327] et une hypothèse budgétaire d'acquisition portée entre 150 et 180M€ sur la PPI 2019-2023).

Nous interprétons cette poussée de l'EPF selon plusieurs angles. Tout d'abord au niveau national elle peut être entendue comme un retour aux fondements du cadre institutionnel français relatif au foncier qui peut se résumer « à sa vision comme élément du patrimoine national et au rôle de l'État comme garant de l'intérêt général[328] » (Jarrige et al., 2015). L'action de l'EPF, qui appuie ses capacités budgétaires conséquentes sur une ressource fiscale[329] est contrôlé par l'État dans le suivi de ses objectifs et réalisations. Ceci témoigne d'une action interventionniste de l'État sur la production urbaine, en respect de ses trois axes d'intervention dont le logement figure en première place. Dans la mesure où cette intervention est ciblée sur la temporalité de l'anticipation et non de la mise en œuvre opérationnelle, elle ne peut être objectivement traduite comme une immixtion dans le cadre néolibéral relatif à la production de logement. Elle n'en reste cependant pas moins une forme concrète d'intervention

[325] Entretien avec François Brottes, Maire de Crolles (2005-2014), Maire et Président de la Communauté de Commune du Moyen Grésivaudan (1989-2012), Député (1997-2015), Président de la Commission des Affaires Économique de l'Assemblée nationale (2012-2015), Président du Directoire de RTE, actuellement rapporteur à la Cour des Comptes, 5ème chambre (1er rapport sur les cessions HLM, l'avenir du BRS, le droit au logement opposable). Entretien tenu le 08/06/2023.

[326] A l'exception du périmètre d'intervention des EPF locaux de Toulouse-Muret, Castres et Montauban-Castelsarrasin- La Bastide Saint-Pierre.

[327] *Programme Pluriannuel d'Intervention 2019-2023*, EPF Occitanie (2019), p15. *Programme Pluriannuel d'Intervention 2014-2018*, EPF LR (2013), p23.

[328] Article 11 : « (…) Le préfet de la région Languedoc-Roussillon, préfet de l'Hérault, assiste de droit aux séances du bureau et y est entendu chaque fois qu'il le demande. Le directeur régional de l'équipement, le membre du corps du contrôle économique et financier de l'Etat et l'agent comptable assistent également de droit aux séances du bureau et y sont entendus chaque fois qu'ils le demandent.
Les procès-verbaux et délibérations de toutes les réunions leur sont adressés.
Le préfet de région peut soumettre au bureau toute question dont l'examen lui paraît utile. Le président est tenu de l'inscrire à l'ordre du jour ».
Article 12 : « Le directeur général de l'établissement public est nommé par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme, après avis du président du conseil d'administration. Par dérogation, le premier directeur général peut être nommé avant l'installation du conseil d'administration.
Article 13 : « L'agent comptable est désigné par le préfet de la région Languedoc-Roussillon, préfet de l'Hérault, après avis du trésorier-payeur général de la région Languedoc-Roussillon.
Article 14 – « Le contrôle économique et financier de l'Etat s'exerce dans les conditions prévues par le décret du 26 mai 1955 modifié susvisé ».
Article 15 – « Les ressources de l'établissement comprennent toute ressource fiscale spécifique, autorisée par la loi (…) ».
Article 16 – « Le contrôle de l'Etablissement public foncier de Languedoc-Roussillon est exercé par le préfet de la région Languedoc-Roussillon, préfet de l'Hérault » (Décret n° 2008-670 du 2 juillet 2008 portant création de l'Établissement public foncier de Languedoc-Roussillon, s. d.).

[329] La Taxe Spéciale d'Équipement (TSE). A titre d'exemple : 86,8M€ de TSE encaissée sur le PPI 2009-2013 (*Programme Pluriannuel d'Intervention 2014-2018*, EPF LR (2013), p22) ; 153M€ de ressources prévisionnelles sur le PPI 2019-2023 *(Programme Pluriannuel d'Intervention 2019-2023*, EPF Occitanie (2019), p122).

de l'État sur la production de logement planifiée par le bloc communal dans les territoires, ce qui explique d'ailleurs la frilosité initiale des communes à contractualiser avec l'établissement. Notons également que statutairement, les EPF s'appuient sur l'échelon régional, lui-même renforcé dans le cadre de la réforme territoriale de 2015, dont un membre est élu Président de l'établissement ce qui témoigne à la fois de l'appui de l'État sur les collectivités territoriales mais aussi d'un éloignement de l'échelon communal et intercommunal, d'autant plus renforcée que les grandes régions ont été entre temps instaurées.

Montpellier et l'EPF local, construction tardive d'une relation entre crispations et tensions palpables

A la Ville de Montpellier et à la Métropole, les relations avec l'EPF sont historiquement complexes, bien que pour les services de l'État il reste « absurde que Montpellier n'a jamais eu son propre EPF »[330]. Non sans provocation mais avec une certaine clarté, Georges Frêche disait « je ne veux pas montrer mon cul à l'État ! »[331]. La machine de production montpelliéraine estime longtemps ne pas avoir besoin des services de l'EPF, jugeant que sa force de frappe dans l'anticipation foncière et la mise en œuvre opérationnelle la rende autonome. Les relations politiques et techniques entre l'EPF-LR et la ville ou d'agglomération de Montpellier sont presque inexistantes.

Avec l'élection de Georges Frêche à la tête de la région Languedoc Roussillon en 2004, la situation évolue avec des contractualisations qui se mettent en place, à l'instar des 20Ha de la ZAC du Côteaux qui feront l'objet d'un conventionnement pour l'ensemble des acquisitions qui seront menées en moins de six mois[332]. Les relations quotidiennes entre les responsables techniques à la ville et les services de l'EPF sont cependant conflictuelles. D'une part, la ville estime qu'elle maîtrise parfaitement et mieux que l'établissement les processus d'acquisition foncière sur son territoire sur lequel elle a mis en place une méthode d'acquisition redoutable qui dans les faits parvient à maitriser longtemps la valeur foncière. D'autre part, l'époque de cette contractualisation est aussi celle des premiers jugements défavorables à la collectivité ce qui la déstabilise dans son modèle d'anticipation foncière. En tout état de cause, la ville n'entend utiliser l'EPF que pour financer l'acquisition et porter le foncier, or l'EPF ne souhaite pas travailler à l'aveugle sur ces aspects sans connaissance du projet et de la stratégie, ne serait-ce que pour mettre en cohérence le discours vis-à-vis des propriétaires[333]. Les relations sont

[330] Entretien avec Philippe Baffer.
[331] Entretien avec Éric Bérard.
[332] Entretien avec un cadre de la Métropole.
[333] Entretien avec Sophie Lafenêtre.

aussi difficiles avec l'aménageur public qui, bien que l'EPF ne soit pas un acteur opérationnel mais un acteur foncier, craint un glissement vers ses domaines de compétences.

En 2017, avec la création de l'EPF-Occitanie et l'arrivée de sa nouvelle équipe dirigeante, les relations parviennent à se normaliser mais aujourd'hui encore l'EPF travaille peu avec la métropole et la ville centre. Si la structuration et la compétence de ses services lui permettent sans doute de ne pas être lésée par l'absence de recours aux activités de conseil de l'EPF, le développement de la contractualisation sur le territoire communal et métropolitain pourrait cependant s'avérer nécessaire et bénéfique au logement abordable. D'une part car la politique foncière de la ville et de la métropole a considérablement diminué depuis le milieu des années 2010, tant les budgets alloués[334] que dans les méthodes que nos entretiens révèlent « plus juridiques, moins offensives et bien moins efficaces pour maîtriser la valeur foncière ». Dans ce contexte le soutien de l'EPF pour le portage foncier s'avérera très certainement tout aussi décisif que dans les plus petites communes. D'autre part face à la tension des péréquations, le bénéfice de la minoration foncière au profit du logement social ne pourra tout aussi certainement pas être mésestimé.

Le recours à l'EFP par les villages, un choix pragmatique et bénéfique pour réaliser la mixité sociale

Au niveau local nous observons que l'EPF Occitanie détermine dans le PPI 2019-2024 une géographie prioritaire d'intervention autour des « enjeux en matière de production de logements, et tout particulièrement de logements locatifs sociaux, conduisent à accorder une attention très forte aux marchés locaux de l'habitat soumis aux tensions les plus vives et où les difficultés pour se loger concernent une proportion importante de la population »[335]. Elle renforce également ses engagements financiers dédiés à l'habitat à hauteur de 70%, avec des interventions soumises naturellement au respect des documents de planification (SRADDET, SCOT, PLH, PLU-I, PLU). Par ce cadre d'orientations et d'objectifs renouvelés, l'EPF local témoigne de son attention portée au problème de l'abordabilité du logement et entend participer à son amélioration par l'anticipation foncière à des fins de production du logement social. Nos entretiens avec les maires de villages de la métropole témoignent que c'est précisément sur ce point que leurs intérêts ont rejoint ceux de l'EPF les conduisant à contractualiser avec

[334] Le budget réservé aux acquisitions foncières a été divisé par quatre à la métropole (Entretien avec un cadre de la Métropole).
[335] *Programme Pluriannuel d'Intervention 2019-2023*, EPF Occitanie (2019), p122-85.

l'établissement, ce qu'ils ne faisaient pas jusque-là essentiellement dans l'idée de « garder la main » sur la politique du logement dans leur commune.

L'EPF leur apporte un triple avantage. Le premier, relatif au cœur de mission de l'EPF, leur permet de faire porter financièrement le foncier sur des durées qui rend possible la mise en place du jeu d'acteur afférent à la phase opérationnelle du projet, sans grever le budget communal qui ne peut quoi qu'il en soit plus le supporter. Le deuxième, relatif à l'évolution des missions de l'EPF qui a, depuis 2017, élargi ses compétences internes à l'ingénierie pré-opérationnelle. Cette offre de service est précieuse pour les petites et moyennes communes qui en sont en interne dépourvues et leur permet même d'envisager une forme plus ou moins avouée d'indépendance vis-à-vis de l'intercommunalité. Mieux sensibilisés à la planification à moyen et longs termes depuis l'acculturation menée autour du SCOT de 2006 et les années qui ont suivies, rattrapés par le problème de la difficile maitrise du prix du logement qui s'est exacerbée, les maires sont également moins hostiles à mettre en place un partenariat qui ne produira ses effets que dans plusieurs années. Le troisième enfin consiste à l'application de la minoration foncière pour la construction de logements sociaux, qui participe à favoriser l'équilibre des opérations.

Depuis les années 2010, les villages contractualisent donc plus volontiers avec l'EPF qui prend une place de plus en plus prépondérante dans le jeu d'acteurs relatif à la production de logements abordables. Cette action est toutefois concentrée sur le logement locatif social, l'EPF ciblant son exigence à porter dans tous les cas la part de logements sociaux à 25%, 30% pour les communes déficitaires et 40% pour les communes carencées pour lesquelles une convention est automatiquement mise en place dans le cadre de la tutelle. Ce dernier cas est jugé par l'EPF comme « une porte d'entrée récente et efficace »[336] grâce à laquelle l'établissement peut pleinement exercer ses compétences de conseil. Si l'EPF ne mentionne pas le logement abordable en tant que catégorie distincte du logement social, elle participe à sa production à travers l'exigence de conformité aux documents de planification qui, eux, la stipulent. Plus récemment l'EPF réfléchit à se positionner auprès de petites et moyennes communes à travers du locatif abordable sur des fonciers qu'il est potentiellement amené à porter sur des périodes très longues (autour de 20 ans) dans le cadre du réinvestissement des tissus urbains pavillonnaires[337].

[336] Entretien avec Sophie Lafenêtre, Directrice de l'EPF-Occitanie depuis 2017. Entretien tenu le 19/07/2023.
[337] *Valergues, Tissu pavillonnaire - Note interne*, EPF (2023).

b – Un morcellement nouveau du jeu d'acteur entre anticipation et mise en œuvre opérationnelle

Avec la montée en puissance de l'EPF comme acteur foncier en passe de devenir central, nous assistons à une nouvelle répartition du jeu d'acteurs entre les deux temporalités que sont l'anticipation et la mise en œuvre opérationnelle. Dans le modèle de gouvernance historique, l'acteur foncier est le même que l'acteur opérationnel. Il s'agit en l'occurrence de l'aménageur, privé ou public, qui assure à la fois les acquisitions foncières et l'aménagement concédés par la collectivité donneuse d'ordre, ville de Montpellier, Métropole ou villages. L'entrée dans le jeu de l'EPF témoigne d'un renforcement du jeu d'acteur au profit de la politique foncière, du retour de l'État dans les politiques publiques locales de production de logement mais aussi d'un morcellement des compétences et du jeu d'acteur entre les deux temporalités que sont l'anticipation foncière et la mise en œuvre opérationnelle (Figure 27). Une rupture se dessine à la fois avec le modèle historique montpelliérain (dans lequel l'aménageur public assure la continuité de ces deux temporalités) et avec le modèle historique des villages (dans lequel l'aménageur privé assure la continuité de ces deux temporalités). L'aménageur qui historiquement était en charge à la fois de l'anticipation foncière, en menant en régie les acquisitions foncières via un mandat délégué par la Collectivité, et de la mise en œuvre opérationnelle de l'aménagement bascule dans un rôle strictement opérationnel voyant une partie de ses prérogatives transférées à l'EPF. Parallèlement, une diversification de compétence est opérée par l'EPF qui développe ses activités autour de l'ingénierie pré-opérationnelle, conduite de diagnostic, études de faisabilité ou encore établissement de pré-bilans d'aménagement.

Ce morcellement des compétences est jugé différemment par nos interlocuteurs. Pour les uns, la politique foncière court le risque d'être affaiblie par la méconnaissance des phases opérationnelles, notamment dans l'évaluation précise des charges foncières acceptables au regard des exigences de péréquation, donc de mixité sociale et de production de l'abordabilité du logement. Pour les autres il permet au contraire stratégiquement de délester les collectivités locales de la lourdeur financière et technique d'acquisitions foncières que leur budget ne leur permet de toutes façons plus d'assumer.

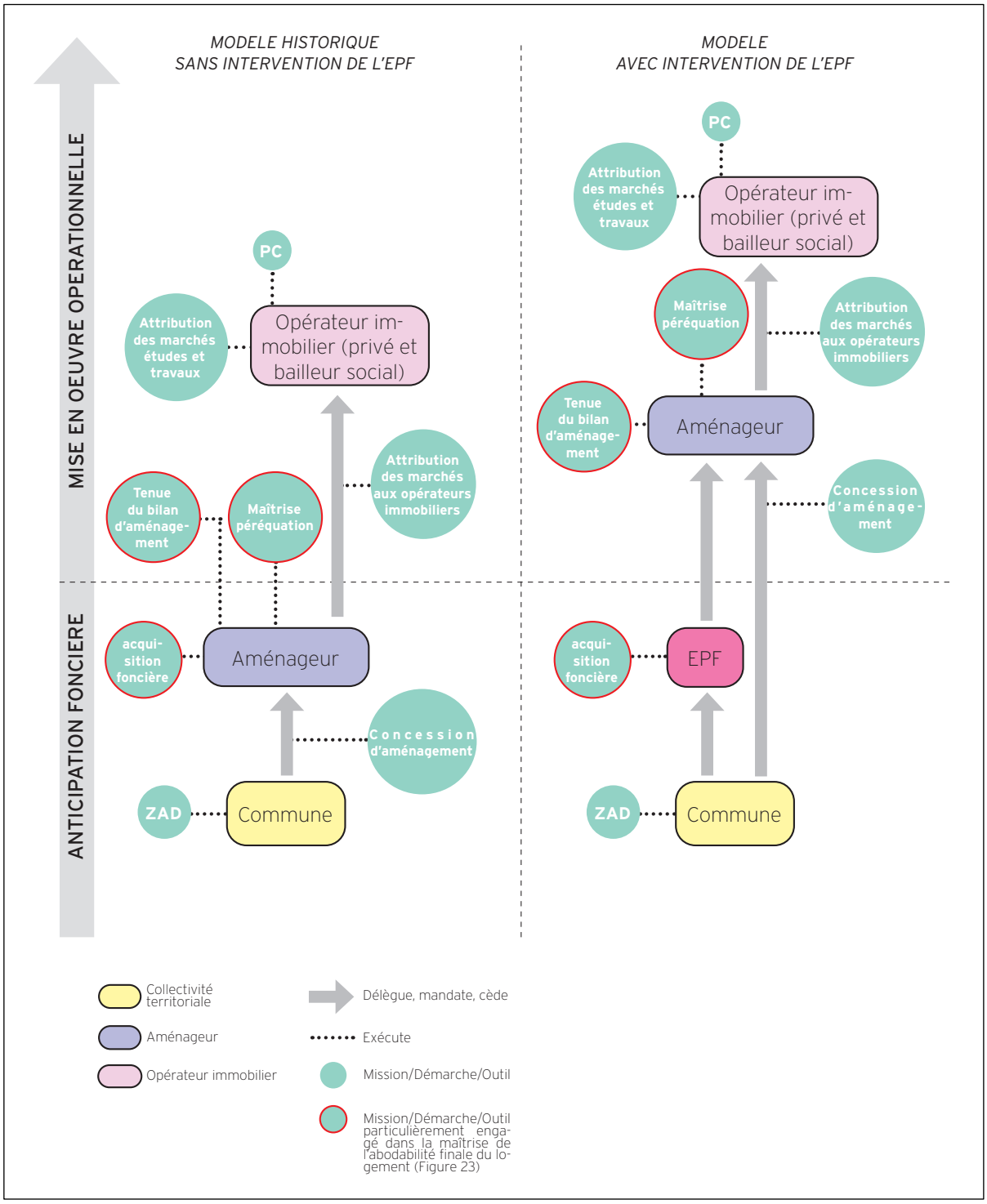


Figure 27 - Morcellement du jeu d'acteur entre anticipation et mise en œuvre opérationnelle (Conception et réalisation : Stéphanie Jannin)

Dans ce nouveau modèle d'anticipation foncière, l'action de l'EPF ne consiste pas tant à une maîtrise de la valeur foncière d'acquisition à l'instant T qu'à une maîtrise de la valeur foncière dans le temps. Certes l'intervention de l'EPF évite l'envolée des prix que l'on a par exemple pu constater lorsque les aménageurs privés ont la charge de l'acquisition, mais elle ne consiste pas non plus à l'approche offensive menée à Montpellier jusqu'aux années 2010. L'EPF s'en remet pragmatiquement à l'évaluation des prix des domaines. Dans la mesure où après son

portage le processus classique d'aménagement, selon le modèle d'équilibre du bilan d'aménagement avec intégration du logement social et de péréquation de chaque opération immobilière entre logement libre et logement abordable, perdure, les difficultés constatées pour produire du logement abordable selon les modèles d'aménagement connus ont vocation à perdurer. En revanche, l'intervention de l'EPF apparait nécessaire et décisive pour au moins deux aspects. D'abord pour sécuriser le foncier relatif aux opérations d'ensemble, qu'elles soient d'aménagement public ou privé, et propice au développement d'une part de logement abordable tendant aux objectifs de planification. Et ensuite pour constituer le patrimoine foncier qui permettra demain, dans 10, 20 ans et plus, de produire du logement en jugulant la spéculation foncière qui s'y serait opérée dans la durée sans cette action. Nous envisageons dont l'efficacité de l'EPF quant à la production de logement abordable non pas significativement aujourd'hui, mais comme tendant plutôt à tempérer la spéculation foncière future et épauler les collectivités dans des actions publiques qu'elles ne sont plus en capacité budgétaire de mener, mais demain.

c – Les Organismes Fonciers Solidaires, un modèle autonome

Le dispositif BRS permet la production d'un logement durablement abordable grâce au démembrement du foncier. Le dispositif implique une maîtrise foncière anticipée par laquelle un nouveau type d'acteur foncier se met en place : les Organismes Fonciers Solidaires (OFS)[338]. Les OFS sont des organismes à but non lucratif, voire à lucrativité limitée pour les OHLM et les SEM « habitat », agréés par le préfet de région. Ils ont pour objet de détenir la propriété de terrain sur lesquels les droits réels immobiliers attachés au logement sont cédés à des ménages sous conditions de ressources à des prix encadrés dans le cadre du BRS[339]. Le BRS ne peut être porté qu'exclusivement par les OFS, faisant d'eux un acteur nouveau et, au vu de l'engouement récent des collectivités locales pour ce dispositif, probablement ascendant. La Métropole de Montpellier crée son OFS, approuvé en Conseil métropolitain en septembre 2021 et agréé par le préfet en 2022[340]. Il regroupe ses communes membres, le groupe Altemed (SERM+ACM

[338] L'article L.329-1 du code de l'urbanisme indique que « (...) peuvent être agréés à exercer l'activité d'organisme de foncier solidaire, à titre principal ou accessoire, les organismes sans but lucratif et les organismes à lucrativité limitée mentionnés aux articles L.411-2 et L.481-1 du même code ». Peuvent ainsi notamment être agréés OFS ; une association, une fondation, un établissement public foncier local (EPFL), un groupement d'intérêt public (GIP), les organismes d'habitations à loyer modéré définis à l'article L.411-2 du code de la construction et de l'habitation, les sociétés d'économies mixtes de construction et de gestion de logements sociaux définies à l'article L.481-1 du code de la construction et de l'habitation.

[339] *Les organismes de foncier solidaire et le bail réel solidaire*, Ministère du Logement (2023).

[340] Le Conseil d'Administration de l'OFS 3M réuni le 6 avril 2023 a décidé de plusieurs orientations stratégiques :

1- Poursuivre l'implantation de l'OFS 3M et le positionner comme acteur de référence du BRS sur le territoire de la Métropole,

habitat), CDC Habitat Social[341], FDI Habitat et SFHE[342] Groupe Arcade. La création de l'OFS de Montpellier3M et les objectifs qu'il déploient amènent plusieurs observations et questionnements.

Le champ d'action et de compétence de l'OFS révèle un modèle doublement autonome. Il assure à la fois les actions d'anticipation foncière et de mise en œuvre opérationnelle, à l'image de l'action menée jusque-là par les aménageurs privés et publics. Il est également autonome en termes de compétences puisque sont regroupés dans l'entité les acteurs opérationnels en capacité d'assurer la réalisation des opérations immobilières, bailleurs sociaux (ACM Habitat pour l'OFS de Montpellier3M) et opérateurs mixtes (FDI Habitat et SFHE Groupe Arcade). C'était le cas des aménageurs privés qui assuraient eux-mêmes les opérations immobilières, mais pas de l'aménageur public qui cède le foncier aux opérateurs privés, mixtes et sociaux pour la mise en œuvre opérationnelle.

Jusque-là historiquement menée par l'aménageur public pour la ville de Montpellier et essentiellement les aménageurs privés pour les villages, renforcée par la montée en puissance de l'EPF ces dernières années, la composition des OFS affirme que la politique foncière à destination d'un logement durablement abordable doit rester une action publique. La maîtrise de la valeur foncière dans le temps, contrairement au cas de l'accession abordable, permet à la participation publique de ne pas échoir au propriétaire privé dès la première revente, ce qui constitue une véritable avancée en termes de pérennité de l'investissement public. Pour l'un de nos interlocuteurs, ancien élu local et national, « il est logique que les acteurs privés ne fassent pas partie des OFS, comme ils ne font pas partie des EPF. Que l'OFS dialogue avec le privé c'est possible, mais que le privé soit juge et parti cela poserait un problème »[343]. Par juge, il

2- Inscrire son action dans le cadre des orientations du PLH métropolitain visant à développer une accession abordable pérenne et à en garantir la production,
3- Contribuer efficacement à la fluidification des parcours résidentiels sur le territoire,
4- S'assurer que le dispositif bénéficie aux ménages ciblés au travers d'une redevance à verser fixée à 1,30 € /m2, d'une politique d'agrément rigoureuse et de critères bien identifiés,
5- Diversifier les moyens de production pour parvenir aux objectifs de production souhaités (production neuve à la fois sur lots mixtes et sur fonciers 100 % BRS en secteur aménagé, interventions en Vefa dans le cadre de la servitude de mixité sociale ou des accords avec les promoteurs, prospection foncière, exercice du droit de préemption),
6- Développer des opérations en centres anciens et mobiliser le BRS comme outil à la fois de mixité sociale et d'amélioration de l'habitat.
« Un conseil axé sur le compte administratif, le logement et la transition solidaire et climatique, Dossier de presse », Montpellier3M (2023).

[341] Filiale de la Caisse des Dépôts.
[342] Société Française d'Habitations Économiques.
[343] Entretien avec François Brottes.

désigne celui qui décide du montant de l'acquisition foncière et des conditions de son portage, par parti il entend celui qui réalise l'opération immobilière et en tire profit.

Techniquement, l'action foncière de l'OFS voisine celle de l'EPF, mais des différences structurantes les distinguent. Le mode de gouvernance est exclusivement local pour le premier et marqué par une forte présence forte de l'État pour le second. Les modes de financements sont aussi divergents, l'EPF fonctionne essentiellement grâce à la fiscalité de la TSE tandis que l'OFS sera financé par ses différents membres, en particulier les collectivités locales qui devront y flécher des lignes budgétaires, remplaçant tout ou partie de celles déjà prévues à la politique foncière, qui ont par ailleurs largement diminué ces dernières années. Dans le temps, la redevance foncière payée par les acquéreurs constituera l'autre grand pilier du financement de l'OFS. Enfin les droits de préemption urbains ne peuvent s'ouvrir aux OFS, contrairement à l'EPF, mais il a la capacité de les maîtriser par ailleurs lorsque les collectivités en sont membres, comme c'est le cas pour Montpellier. L'absence de l'EPF-Occitanie dans la gouvernance de l'OFS de Montpellier3M est un point qui peut toutefois interroger.

C – Les acteurs opérationnels de l'immobilier : diversification des métiers et des compétences

a – Les bailleurs sociaux et les opérateurs mixtes tirent leur épingle du jeu

La création de l'OFS de Montpellier3M réinstalle le débat sur les liens entre acteurs publics et acteurs privé de la fabrique de la ville, en optant pour une étanchéité affirmée, toutefois ouverte à FDI et SFHE. Ces acteurs « multi-casquettes », que nous appelons ici des opérateurs mixtes, ont des activités de maîtrise d'ouvrage en matière d'immobilier social et libre, en accession et en location, et des activités de gestion locative et patrimoniale. Avec leur inclusion dans l'OFS, ils voient le marché du BRS s'ouvrir à eux, contrairement aux opérateurs privés qui en sont exclus. Ce principe résonne avec celui proposé dans le cadre du PSLA, dispositif pour lequel, hormis les bailleurs sociaux, seul ce type d'acteurs peut se positionner du fait de la clause de relogement qu'un acteur privé ne peut satisfaire. Avec les OFS ces opérateurs mixtes sont confortés dans un positionnement central pour la production de logements abordables. Ils affirment d'ailleurs une volonté de développer à l'avenir les activités qui y sont liées, à la fois

en matière de maîtrise d'ouvrage d'opérations immobilières et dans les activités de type « foncière »[344].

Les opérateurs mixtes ont la capacité de se saisir de toutes la palettes de dispositifs à disposition permettant de produire un logement abordable, en accession ou en location, social ou non. Les opérateurs privés de logements libres, eux, font face à deux difficultés. D'une part leur production de logements libres s'est drastiquement réduite depuis 2023, tant en ZAC que dans le diffus, du fait des difficultés de réalisation de la péréquation que nous avons décrites précédemment. D'autre part, leur capacité à investir les dispositifs de logements abordables est réduite. Ils ont en théorie la possibilité de produire des logements locatifs sociaux en VEFA-HLM, dans les faits essentiellement du PLS dans le contexte du diffus, les bailleurs sociaux gardant à très peu d'exceptions près la maîtrise d'ouvrage directe des lots qui leur sont attribués en ZAC. Le logement intermédiaire leur est également accessible, mais dans les faits Action Logement reste l'acteur essentiel de cette production (Figure 28). Plus récemment les opérateurs privés révèlent qu'Action Logement leur rachète en bloc les opérations qu'ils peinent actuellement à commercialiser. Écartés du BRS et du PSLA, soumis à l'extinction du dispositif Pinel fin 2024, qui a longtemps constitué une part significative de leur activité, et à une production de logements en accession abordable en ZAC qui reste faible, les opérateurs privés sont amenés à repenser en profondeur leurs métiers. Leur modèle, s'il a longtemps offert des bilans performants, des capacités productives importantes à des prix de vente trouvant acquéreurs, apparait à bout de souffle, précisément car le logement produit n'est plus abordable.

Les bailleurs sociaux voient avec leur entrée dans les OFS leur rôle dans la production de logements abordables, en tant que catégorie distincte de celle du logement social, affirmé, tout en maintenant par ailleurs leur place centrale et essentielle dans la production de logement social. Ce confortement opportun pour ACM Habitat, le bailleur social de la ville de Montpellier, s'installe dans un contexte dans lequel diverses évolutions des métiers et compétences du bailleur social sont questionnées face à la difficulté de production dans les secteurs tendus.

Comme tous les opérateurs immobiliers, les bailleurs sociaux ont besoin d'accéder au foncier pour produire du logement. Dans le diffus, sur la ville de Montpellier mais également depuis les années 2010 sur les communes de la métropole, l'accès au foncier à un prix permettant de

[344] Entretien avec Franck Baleste, Directeur Général Adjoint Arcade-VYV Promotion, Occitanie, Auvergne, Rhônes-Alpes. Entretien tenu le 22/03/2023.
Entretien avec Dominique Guérin, Directeur de FDI Habitat de 2008 à 2021. Entretien tenu le 15/03/2023.

réaliser du logement social est compromis, compte tenu des mécanismes de tension du marché immobilier. Les ZAC montpelliéraines constituent une part importante de l'activité de production d'ACM Habitat, puisqu'elle y a été longtemps d'office attributaire des fonciers destinés à la production de logement social, avec quelques attributions plus marginales depuis les années 2010 à d'autres bailleurs sociaux en particulier FDI Habitat. La fusion récente de l'aménageur SERM avec ACM Habitat sous l'entité Altémed laisse augurer un maintien, voir un renforcement de l'intervention d'ACM en ZAC. Cependant cette fusion intervient dans un contexte où la production de logements en ZAC est mise en difficulté, comme nous l'avons vu précédemment, sous l'effet conjoint de la perte de la maîtrise de la valeur foncière et de la péréquation globale compromise, toutes deux défavorables à la production d'un logement abordable, qu'il soit social ou non. Le bailleur social n'échappe pas à cette problématique puisque sa production en ZAC est soumise à la production de logements libres par le principe de la péréquation. Puisque la production de logements libres à des prix qui trouvent preneurs est rendue difficile, la production de logement social l'est aussi.

Les deux contextes opérationnels permettant au bailleur social d'augmenter son parc de logements, le diffus et la ZAC, sont donc tous deux moins favorables à la production de logement social, le premier depuis une quinzaine d'années, le second plus récemment. ACM engage depuis quelques années une réflexion d'optimisation de son propre foncier par des opérations de démolition-reconstruction avec densification. Cette démarche est complexe et offre pour le moment peu de résultats quantitatifs notamment car elle est contrainte au relogement, ménage par ménage, de l'ensemble des locataires présents sur le site, quand elle ne fait pas l'objet d'une mobilisation citoyenne pour stopper le projet[345]. Il est difficile d'établir aujourd'hui les perspectives données à ce type d'intervention, tant dans leurs capacités à produire un logement abordable que dans leurs implications sociales et urbaines. En tout état de cause, l'action d'optimisation de son foncier par le bailleur social n'est pas neutre. Elle révèle le glissement des métiers de la maîtrise d'ouvrage en logement social vers ceux de l'aménagement qui impliquent une évolution importante de l'identité professionnelle des bailleurs sociaux. Son curseur se déplace de l'acteur social vers l'acteur de l'aménagement soumis à l'équilibre financier de l'opération d'ensemble. Cette identité nouvelle interroge, comme l'a fait précédemment le recours à la VEFA-HLM[346] (Hincker Jourdheuil, 2019),

[345] C'est le cas par exemple de l'opération Léonard de Vinci située dans le quartier du Millénaire qui a fait l'objet d'un projet de démolition-reconstruction par ACM Habitat. Face à la mobilisation des habitants de l'actuelle résidence, le projet a été stoppé par la Mairie en 2022.
[346] En 2013, au niveau national la VEFA a représenté près de 40% de la production sociale (Driant, 2015a, p172).

l'inscription des pratiques du bailleur social dans les processus à l'œuvre de marchandisation de la fabrication de la ville.

En synthèse (Figure 28), face à la problématique de production du logement abordable, les acteurs aux métiers diversifiés, en capacité de couvrir un spectre large, de l'action foncière à la maîtrise d'ouvrage des opérations immobilières et la gestion locative, de la production de logements libres, sociaux et abordables, parviennent à tirer leur épingle du jeu, tandis que les opérateurs privés aux compétences resserrées sur la production de logements libres reculent significativement.

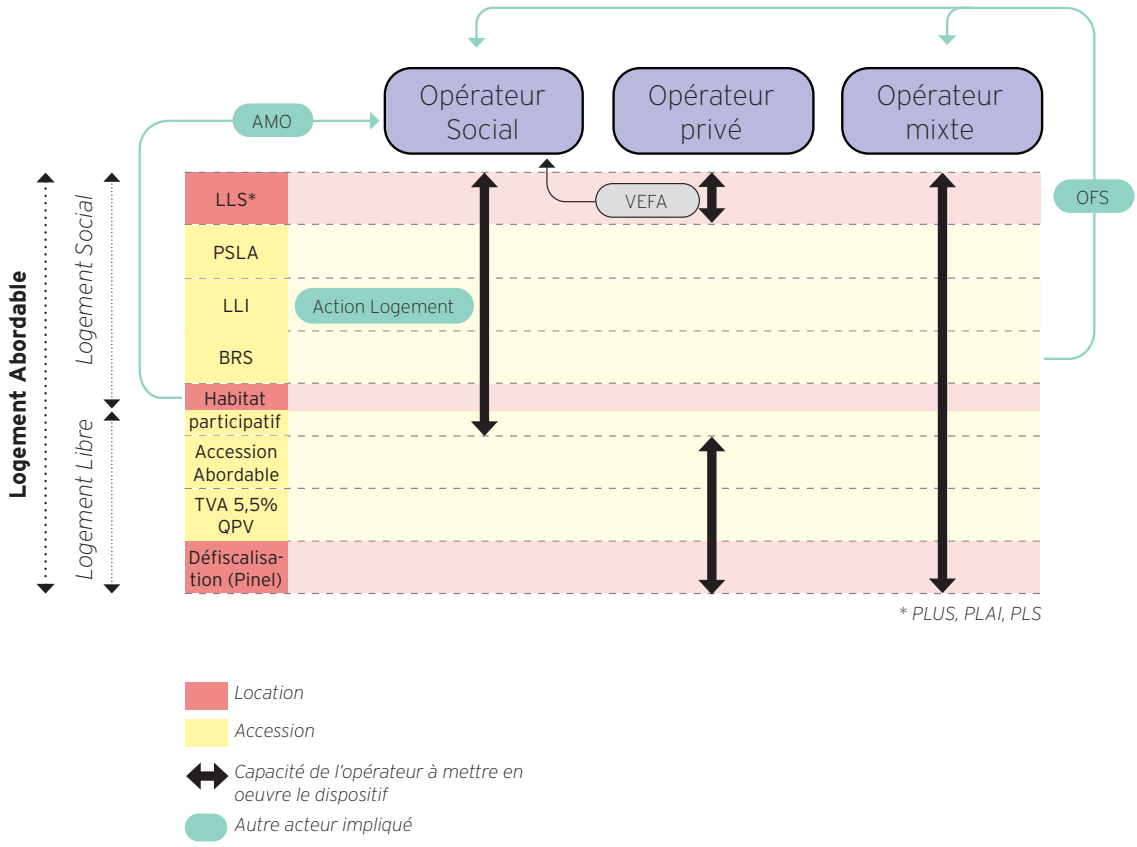


Figure 28 - Capacité des opérateurs à se saisir des dispositifs immobiliers existants (Conception et réalisation : Stéphanie Jannin)

b – Déficit du jeu d'acteur autour de l'habitat participatif

Alors que l'habitat participatif, malgré l'effet gentrificateur que nous avons souligné précedemment, offre un modèle de développement de logement alternatif intéressant l'habiter abordable dans le temps, nous observons que dans le diffus, en zone tendue, le modèle n'atteint pas le stade des phases opérationnelles. Les groupes d'habitants mis en concurrence avec les promoteurs privés ne peuvent en effet pas s'aligner sur les prix du foncier que ces derniers

proposent. Les tentatives avortent systématiquement. La diffusion, certes modeste, du modèle de l'habitat participatif à Montpellier s'inscrit donc dans le contexte opérationnel spécifique de l'opération d'ensemble portée par la Collectivité permettant de bénéficier d'une charge foncière minorée, proche de celle pratiquée pour le logement social[347]. L'habitat participatif y est donc, comme le logement social ou l'accession abordable, soumis à la péréquation.

Les élus montpelliérains ont exprimé depuis les années 2010 l'attente de voir réalisée une opération d'habitat participatif sur chaque opération d'ensemble portée par la SERM[348], ce qui porte à ce jour la production à trois opérations pour une soixantaine de logements. S'y développe un mode opératoire alternatif à la production habituelle autour duquel le jeu d'acteur se recompose. Au couple aménageur/promoteur se substitue un groupe plus complexe d'acteurs composé de l'aménageur, du groupe d'habitants, de l'AMO, de l'architecte et de l'opérateur immobilier.

Pour nos interlocuteurs[349], le modèle opérationnel de l'habitat participatif souffre d'un déficit d'acteurs indispensables pour assurer la maîtrise d'ouvrage d'opérations qui s'avèrent complexes, par leur taille (autour d'une vingtaine de logements), leur typo-morphologie (du collectif ou de l'habitat intermédiaire) [350] et leur inscription dans un cadre opératoire existant et sophistiqué. Ce déficit se situe à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, les bailleurs sociaux et les opérateurs mixtes (via leur filiale dédiée au logement social) sont également pour l'habitat participatif, les seuls à même de porter le projet, financièrement et techniquement, du montage financier à la maîtrise d'ouvrage d'un bâtiment de type collectif et le cas échéant la gestion locative d'une part des logements attribués en logements locatifs sociaux. Les opérateurs privés ne se sont en effet à ce jour pas saisis d'un

[347] L'hypothèse principale de la thèse de Camille Deveaux portant sur « L'habitat participatif : de l'émergence d'une initiative habitante à son intégration dans l'action publique » soutient l'hypothèse que la diffusion de l'habitat participatif par l'action publique et au sein de celle-ci résulte d'un processus mettant en jeu trois composantes en interaction que sont l'habitat participatif lui-même, les acteurs et le contexte. La diffusion de l'habitat participatif s'inscrit donc dans un contexte, ici celui de l'opération d'ensemble portée par la Collectivité (Devaux, 2013).

[348] S'ajoutant aux opérations menées dans les ZAC de la SERM, quelques opérations d'habitat participatif se sont ponctuellement développées depuis 2010 dans la Métropole portées par EcoHabitons, association de promotion et de développement de l'habitat participatif sur Montpellier et sa grande région. L'opération Fabreco à Fabrègues, dont une partie significative des logements a depuis été revendue sur le marché libre, une opération à Prades-le-Lez (11 logements donc 9 logements sociaux) et l'Ecoquelicot avenue d'Assas à Montpellier dans le cadre d'une opération Hérault Aménagement (environ 18 logements). « *Ils construisent un habitat participatif écolo à Prades-le-Lez* », France Bleu, Guichon (2021),

[349] Entretien avec Stephan Singer tenu le 09/03/2023. Entretien avec Fabien Blasco tenu le 31/03/2023. Entretien avec Denis Rey tenu le 17/03/2023.

[350] Seules ces formes urbaines apparaissent souhaitables dans des secteurs à la tension foncière forte, tant en ZAC que dans le diffus, qui ne sont généralement pas appropriés au développement du logement individuel (tant d'un point de vue urbain qu'économique), rendant le modèle de l'autopromotion incompatible.

sujet immobilier qui ne leur permet pas de dégager les marges attendues et nécessite de réinterroger en profondeur un processus opérationnel dans lequel l'habitant devient maître d'ouvrage. Les dispositifs immobiliers convoqués pour boucler le montage opérationnel sont le PSLA et la location sociale par l'acquisition en VEFA. Parmi les bailleurs sociaux mobilisés, l'on note l'absence d'ACM, principal bailleur social du territoire intercommunal, qui ne se positionne pas sur ces projets, nécessitant d'intégrer une gestion relationnelle chronophage avec le futur habitant (qui n'existe pas dans les opérations classiques de logements sociaux) et appelant des montages sophistiqués, à l'image d'opérations mixtes PSLA/LLS. A Mas Cobado (ZAC des Grisettes) et ClémentCité (Quartier Passage Clémenceau) c'est en effet le bailleur social Promologis qui a accompagné le projet, tandis qu'à Terra Dora (ZAC Cité Créative) il s'agit d'Érilia.

Enfin, outre l'aménageur qui maîtrise la charge foncière dédiée à l'opération dans le cadre et l'équilibre dans le cadre de son bilan global d'aménagement, ainsi que le bailleur social ou l'opérateur mixte à même d'assurer la production opérationnelle, la présence d'une assistance à maîtrise d'ouvrage solide apparait incontournable pour la réalisation de ces opérations. En l'absence d'opérateurs dédiés, l'assistant à maîtrise d'ouvrage s'avère en effet indispensable à un modèle dans lequel l'habitant apprend, tout au long du projet, à être maître d'ouvrage sans en avoir initialement la formation ou les compétences. L'AMO s'impose comme le relai technique qui assure le lien au quotidien entre le groupe d'habitants et les acteurs professionnels (aménageurs et opérateurs), anime le groupe pendant et après la phase de conception et participe à installer sa cohésion dans le temps. Or, les assistants à maîtrise d'ouvrage en capacité d'accompagner les groupes d'acquéreurs, techniquement et dans la durée, sont peu nombreux et souffrent de modèles économiques instables.

Par ailleurs, une instance de suivi des projets, liant la Collectivité, l'aménageur, les bailleurs sociaux, opérateurs mixtes, les groupes d'habitants et leurs équipes d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de conception constituerait, selon nos entretiens[351], la condition indispensable à une montée en puissance efficiente du modèle de l'habitat participatif. A l'image des instances mises en place en interne par les communes[352] pour gérer et mieux intervenir sur les demandes et offres de logements sociaux, cette instance devrait bénéficier de compétences dans la constitution et le suivi des dossiers ainsi que dans les attributions. En effet, la question de l'attribution des logements en habitat participatif, et les soupçons de forme de clientélisme associées, s'ils ne constituent pas aujourd'hui réellement un frein, les volumes étant très faibles,

[351] Entretien avec Stephan Singer tenu le 09/03/2023. Entretien avec un cadre de la Métropole.
[352] Comme nous l'avons vu précédemment pour la commune de Grabels par exemple.

pourraient légitimement interroger les processus institutionnels dans le cas d'une massification du modèle. C'est le cas pour l'accession aidée, le logement social ou toute forme de production de logement dont le prix avantageux est rendu possible par une participation financière publique. Contrairement aux instances de suivi communal du logement social, cette instance devrait également intégrer les compétences opérationnelles de suivi au long cours dans la maîtrise d'ouvrage d'opérations immobilières par la voie des aménageurs et opérateurs en présence.

c – Des perspectives opérationnelles contraintes pour les acteurs du BRS

Le BRS est particulièrement mis en avant aujourd'hui par les pouvoirs publics comme la réponse à la production de logements abordables. La composition des OFS, à l'instar de celui de Montpellier, s'appuie sur des entités publiques, parapubliques et des acteurs immobiliers sociaux ou mixtes, ce que fustigent unanimement les opérateurs privés, aménageurs et opérateurs immobiliers, pour lesquels la création de foncières de logements abordables via le BRS constituaient l'accès à de nouvelles part de marché prometteuses. Lors de nos entretiens, ils prédisent que de ce fait le dispositif ne permettra pas de bénéficier de l'effet de levier attendu et auxquels ils auraient dû, selon eux, être associés. En tout état de cause, l'OFS fonctionne selon un modèle autonome et parallèlement au modèle des opérations d'ensemble dans lequel s'organise un dialogue public-privé entre l'aménageur et les opérateurs privés. Compte tenu de la récente création de cet OFS, il est prématuré de pouvoir évaluer d'une part la manière dont il pourrait à l'avenir se substituer au modèle historique d'aménagement montpelliérain et d'autre part son efficacité productive à venir sur laquelle nous pouvons toutefois apporter quelques éclairages.

L'objectif affiché par l'OFS de Montpellier3M est de 4000 logements sur dix ans, soit 400 logements par an dont il n'est pas précisé s'ils s'ajoutent ou remplacent l'accession aidée comptant pour 400 à 500 logements par an[353]. L'annonce d'objectifs quantitatifs ne peut être décorrélée du foncier disponible et mis à disposition à cet effet. En zones tendues, les couts du foncier dans le diffus contraindront le développement du BRS, tout comme ils compromettent le développement de l'accession abordable. Si le BRS permet de juguler une spéculation foncière à venir, il ne permet pas d'endiguer une spéculation foncière déjà opérée. A Montpellier il est estimé par les services de la collectivité[354] et de la SERM[355] qu'une opération

[353] *PLH 2019-2024*, Montpellier 3M (2019).
[354] Entretien avec Yves Nurit.
[355] Entretien avec Éric Bérard.

d'accession abordable ne peut dépasser une charge de foncière de l'ordre de 330€/m2 (correspondant à celle de l'accession intermédiaire), loin des valeurs pratiquées dans le diffus qui s'envolent jusqu'à 1000€/m2[356]. En ZAC, le foncier est disponible mais le modèle opératoire est basé sur la cession du foncier, sur lequel repose le modèle économique des ZAC, avec une évaluation de la charge en fonction de sa destination. La charge foncière pour le libre, longtemps plafonnée à 450€/m2 a été portée à 650€/m2 en 2016, très récemment elle a été déplafonnée et les opérateurs privés peuvent proposer des charges foncières supérieures qui rendent leur offre plus compétitive. Le basculement de fonciers initialement prévus pour du logement libre est spatialement possible mais pose une question économique de perte des recettes dans le bilan global d'un modèle qui repose sur la cession du foncier selon certaines valeurs. Le directeur de la SERM de 1992 à 2009 fournit à ce sujet une analyse rétrospective : « sur les ZAC c'est vrai que l'on aurait pu procéder à une forme de municipalisation des sols, mais l'on ne se posait pas du tout la question de cette manière à cette époque. Et puis il fallait que les bilans soient performants ». Par performance il est entendu que les recettes liées aux cessions foncières pour produire du logement devaient être suffisantes pour financer la bonne réalisation des équipements publics ceci avec une participation moindre, voire nulle, de la Collectivité.

En cas de mobilisation du foncier dans les ZAC au profit du BRS, il s'avérera nécessaire d'équilibrer la perte de charge foncière associée, par une participation financière de la Collectivité et/ou une réduction des dépenses d'aménagement.

Pour l'accession abordable la charge foncière est plafonnée à 250€/m2 pour l'accession aidée et à 350€/m2 pour l'accession intermédiaire. La partie du foncier initialement prévue pour l'accession abordable pourrait donc être mobilisée pour le développement du BRS, totalement ou partiellement. Le Plan d'Urgence pour le Logement de 2023 instaure à ce sujet un moratoire au profit du développement du BRS sur l'accession intermédiaire, mais pas sur l'accession aidée. Le transfert des fonciers initialement prévus en ZAC pour l'accession intermédiaire semble donc être une des voies retenues pour la mobilisation foncière nécessaire au BRS. Il représente aujourd'hui 15% de la production de logement fléchée en ZAC vers de l'accession intermédiaire, loin de permettre l'atteinte des objectifs annoncés autour de 400 logements par an. L'accession aidée et le logement social prévus en ZAC, la première représentant un volume

[356] Ce propos peut tout récemment être modulé face au blocage des opérations immobilières qui ne trouvent plus acquéreurs. Un exemple nous a été rapporté à Saint-Brès où le BRS est apparu comme un compromis intéressant pour débloquer une opération qui ne trouvait pas son modèle économique autour du logement libre et du logement social. L'on parle toutefois ici d'une opération de huit logements, dans un secteur moins tendu que le cœur de Métropole.

de 15%, le second de 30% bénéficient de charges foncières compatibles avec le BRS. Les fonciers prévus pourraient être mobilisés pour le développement du BRS ce qui n'aurait pas d'impact sur le bilan économique mais sur la mixité sociale. Il semble en effet difficile de réduire la part du locatif social, déjà largement déficitaire et à destination d'un public de locataires modestes, au profit du BRS[357]. La mise à disposition du foncier prévu pour l'accession aidée au profit du BRS pourrait, comme pour l'accession intermédiaire, être opérée, doublant ainsi la capacité de production, permettant de contourner le problème de la spéculation foncière de ce produit évoquée précédemment mais au détriment de la mise sur le marché en ZAC d'un produit en accession abordable classique.

Ces différentes hypothèses rappellent que le BRS est soumis à une double maîtrise foncière dont les OFS ont la charge. Elle est à la fois juridique (être propriétaire de terrains propres à l'urbanisation, donc conformes aux documents de planification intercommunaux) et financière (les avoir acquis avec une valeur foncière maîtrisée). Pour les fonciers acquis à cet effet dans le futur, la redevance foncière payée par les ménages et perçue dans le temps sous forme d'un loyer permet d'amortir l'investissement mobilisé par l'OFS, étayant l'hypothèse d'un dispositif qui ne serait pas complètement favorable aux acquéreurs. Pour les fonciers existants et maîtrisés par les pouvoirs publics, le passage d'un modèle opérationnel dont l'équilibre financier repose sur la cession du foncier à un certain prix à un modèle dans lequel ce prix est dévalué pose inévitablement la question d'un déficit public à résorber.

Les OFS représentent aujourd'hui une évolution concrète du jeu d'acteurs soumis à la question du logement abordable. Bien que proposant un modèle opérationnel autonome qui parvient à se dégager de la problématique posée par la péréquation, il n'en reste pas moins soumis à la maîtrise spatiale et financière du foncier. Les difficultés de production quantitative à venir, tout comme les perspectives d'adhésions par les publics acquéreurs, apparaissent minimisée dans les discours politiques. Elles ouvrent plus largement une question de fond qui est celle du statut du foncier, dans une forme de proximité avec l'idée de municipalisation du sol. Contrairement à la nationalisation du sol, le principe de municipalisation permet une valorisation de la rente foncière par les collectivités publiques locales[358] qui participent aux OFS. Elles récupèrent ainsi, sans effet spéculatif mais par le versement du loyer, l'accroissement d'une rente qui est conséquence de leurs propres investissements. Deux hypothèses apparaissent alors. Si le BRS se développe quantitativement peu, le modèle de production de logements abordables induit par les OFS restera un modèle autonome et marginal au côté duquel la remise en cause des modèles

[357] La Ville de Rennes a récemment fait le choix de ne plus produire de PSLA au profit du BRS.
[358] Entretien avec Jean-Louis Guigou, Directeur de la DATAR (1997-2002). Entretien tenu le 08/02/2023.

d’aménagement de de production immobilière classiques reste un chantier ouvert. Si le développement annoncé des OFS est effectif, il est de nature à questionner en profondeur le modèle des politiques foncières d’anticipation, plaçant les décideurs politiques, locaux et nationaux, face à des choix structurels.

Conclusion du Chapitre 4 – Aménageurs, bailleurs sociaux, promoteurs, un jeu d'acteurs historique bousculé

Le recours aux mécanismes historiques de production de logements propres aux opérations d'ensemble sous forme de ZAC portées essentiellement au niveau communal, interroge le jeu d'acteurs en place dans sa capacité à maîtriser les trois leviers de l'abordabilité que sont l'équilibre financier du bilan d'aménagement, la valeur foncière et la péréquation.

Le contrôle fort par les maires de l'action concrète relative à la mise en œuvre de l'abordabilité s'exprime dans la relation étroite entretenue avec l'aménageur sur le temps long de l'opération d'ensemble. Sur la base des objectifs politiques ayant prévalu à la contractualisation, les arbitrages sur le nombre et la répartition du logement abordable (entre logement social et libre) évoluent nécessairement au cours du temps, à mesure que les contraintes et potentialités propres au projet global s'affinent et se traduisent dans le bilan d'aménagement. L'aménageur ayant seul la maîtrise technique et financière des impacts de ces arbitrages, une relation de confiance est nécessaire pour la bonne tenue des objectifs politiques. Alors qu'elle est souvent éprouvée par le temps long et la complexité de ces opérations d'ensemble, mais aussi par leurs impacts urbains et sociaux dans les villages que le maire reste seul à porter politiquement auprès des administrés, la relation du couple maire-aménageur est celle dans laquelle l'objectif politique et social se transforme en dispositif urbain et immobilier. Agissant en transversalité sur les phases d'anticipation et de mise en œuvre opérationnelle, assurant la maîtrise de l'équilibre opérationnel du bilan d'aménagement, de la valeur foncière et de la péréquation, l'aménageur, public ou privé, apparait comme un acteur puissant et incontournable dans la concrétisation de l'abordabilité.

La dichotomie historique entre Montpellier, qui concède ses opérations d'ensemble exclusivement à l'aménageur public avec une maîtrise forte de la valeur foncière, et les villages, qui ne mènent pas réellement de politiques foncières et contractualisent avec les aménageurs privés, tend à s'estomper depuis les années 2010. Ceci s'explique essentiellement à travers deux aspects. Tout d'abord l'acculturation autour de la planification intercommunale via les SCOT

et PLH porte ses effets. Les enjeux et objectifs, en particulier en termes de limitation de l'étalement urbain et de mixité sociale, sont progressivement partagés par l'ensemble des maires et s'imposent comme le cadre de référence à la production du logement abordable. Ensuite, alors que la diffusion de l'inabordabilité sur l'ensemble du territoire intercommunal est concrètement de plus en plus perceptible, les contraintes s'uniformisent et les pratiques relatives aux mécaniques opérationnelles mises en œuvre par les aménageurs privés et publics s'homogénéisent. Les valeurs foncières entre Montpellier et les villages ne font plus l'objet des contrastes observés dans les années 2000, celles de Montpellier ne parviennent plus à être jugulées drastiquement par les pouvoirs publics et celles des villages sont davantage maîtrisées. Les bilans d'aménagement, qu'ils soient portés par le public ou le privé, font désormais dans les villages l'objet de contraintes similaires à celles qui sont apparues à Montpellier dès les années 2000. Au cœur de la maîtrise des équilibres entre les recettes provenant de la production de logements et les dépenses relatives aux équipements, l'aménageur conserve sa place centrale et exclusive mais sa tâche est rendue plus difficile. Les arbitrages traitant de la mixité sociale en général et du logement abordable en particulier sont ajustés de façon itérative avec ceux portant sur les équipements, dans le respect à la fois des objectifs de niveau national et intercommunal et dans la quête d'équilibre financier général de l'opération.

Les transformations observées du jeu d'acteur font apparaître deux éléments saillants quant à l'évolution des processus et jeu d'acteurs convoqués dans les phases d'anticipation et de mise en œuvre opérationnelle du logement abordable.

En premier lieu, l'essor de nouveaux acteurs fonciers réinterroge la place historique de l'aménageur public comme acteur transversal des actions d'anticipation et de mise en œuvre opérationnelle. Son rôle comme acteur de la maîtrise foncière diminue au profit de l'EPF dont l'activité monte en puissance, en particulier au côté des maires des villages auxquels l'établissement public offre également une palette précieuse de compétences de plus en plus large dédiée à l'ingénierie pré-opérationnelle. Sur les phases d'anticipation, la relation maire/aménageur tend à se déplacer vers celle entre le maire et l'EPF. L'émergence des OFS quant à elle ne procède pas d'un simple déplacement des relations entre les acteurs historiques mais plutôt de leurs transformations profondes. Avec son modèle autonome qui rassemble au sein d'une même entité l'ensemble des compétences relatives aux acquisitions foncières et à la mise en œuvre opérationnelle, l'aménageur privé et le promoteur immobilier sont écartés au profit de l'aménageur public, des bailleurs sociaux et des opérateurs mixtes. Bien que le modèle des OFS soit récent et qu'il soit ainsi délicat de pouvoir en tirer des conclusions, la présence

des collectivités locales dans les OFS, apparait comme un signe de confortement, voire de renforcement, de leur rôle de contrôle sur l'action concrète de production de l'abordabilité.

Le développement de l'EPF, et plus récemment celui des OFS, au chevet du problème de l'inabordabilité du logement, convergent vers l'idée d'une maîtrise publique du foncier comme élément structurel de la réponse. Celle-ci se désolidarise cependant de celle de l'aménagement et sa nature diffère de celle opérée historiquement à Montpellier, dans laquelle elle consistait à la maîtrise de la valeur foncière par anticipation des capacités des bilans d'aménagement à les supporter. Les acquisitions menées par les OFS ou l'EPF, si elles permettent en s'appuyant sur l'évaluation des domaines de modérer la dynamique inflationniste observée sur les deux dernières décennies dans le secteur privé, ne consistent pas tant à une maîtrise de la valeur foncière à l'instant de l'acquisition qu'à son maintien à l'écart des effets spéculatifs dans le temps. Pour les OFS, cette protection vis-à-vis des effets spéculatifs est définitive, ce qui constitue une évolution significative des processus d'anticipation et de fabrication du logement.

En second lieu, en phase opérationnelle, les opérateurs privés reculent au profit des bailleurs sociaux et opérateurs mixtes qui ont la capacité de couvrir un champ large de dispositifs immobiliers, du secteur social et libre, et offrant des régimes de propriété ou de location diversifiés qui élargit les publics cible, allant des ménages les plus modestes aux classes moyennes. La diversification des métiers, et l'agilité qu'elle apporte aux opérateurs dans leur capacité à mobiliser des mécaniques opérationnelles diverses, apparait comme un élément clé pour répondre à l'enjeu de l'abordabilité. Les promoteurs immobiliers de logements libres voient leur marge de manœuvre particulièrement réduite pour répondre à l'enjeu de l'abordabilité. Exclus des OFS et n'ayant pas accès, par obligation légale ou manque d'adaptabilité, à la plupart des dispositifs immobiliers relatifs au logement abordable libre et social, le marché du logement abordable se ferme devant eux. Ils sont également de plus en plus contraints dans leur cœur de métier par la péréquation. Ils y répondaient jusque-là par l'augmentation du prix du libre et le creusement mécanique de ce dernier avec celui du logement abordable, mais les conditions d'accès à l'emprunt immobilier durcies depuis 2023 ont fait drastiquement chuter le nombre d'acquéreurs dans le libre bloquant la sortie d'une part significative des opérations immobilières, remettant ainsi en cause leur modèle économique propre.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Le logement abordable : une expression sociale et matérielle de la ville néolibérale, une question de politique publique posée au bloc communal

Après la ville industrielle et la ville keynésienne, la ville néolibérale s'inscrit comme le troisième mouvement du modèle d'urbanisation capitaliste (Harvey, 2010). Dans le premier s'est inscrite la question du logement social, dans le second un mode d'urbanisation par la demande qui a évolué dans le troisième vers un mode d'urbanisation par l'offre (Brenner, 2004). Dans cette transformation, la question sociétale et politique du logement pour le plus grand nombre s'est alors déplacée de celle du besoin, quantifié et satisfait en conséquence, vers celle de l'abordabilité. La question posée par le logement abordable s'installe comme une puissante manifestation du capitalisme dans la ville dont les modèles de production fabriquent des inégalités dans l'accès au logement qui s'ancrent et progressent. L'accès au logement abordable ne peut se résumer à l'accès, ponctuel, à un bien matériel comme les autres mais convoque l'ensemble des problématiques de vie quotidienne, incluant l'accès durable à la mobilité, notamment imposée par les trajets domicile-emploi, aux équipements, aux services ou encore aux aménités. L'accès à un habiter abordable durable s'affiche comme un défi majeur que les mécanismes de production de la ville néolibérale semblent dans l'impasse de pouvoir relever.

Notre premier constat d'étonnement fut l'observation du paradoxe entre d'une part l'affirmation au niveau institutionnel, des grandes organisations mondiales aux gouvernements locaux, de la nécessité et de l'urgence de placer la question du logement abordable au centre des préoccupations, et d'autre part l'apparente incapacité des modèles de production de la ville à s'y conformer. Pour le comprendre nous avons choisi de questionner les processus de fabrication du logement abordable à l'échelon institutionnel dans lequel ils sont concrètement éprouvés : celui du bloc communal. Si le contexte néolibéral s'accompagne d'un décentrement du rôle de l'État dans les politiques du logement, essentiellement traitées à travers la question

du logement social et la tendance à sa résidualisation, le problème du logement abordable procède en effet d'un déplacement de la participation publique, prospective, opérationnelle et financière du niveau national (l'État) vers le niveau local (le bloc communal). Alors que les mécanismes de marché creusent le problème de l'abordabilité du logement dans le diffus, le regard réflexif gagne à se tourner vers la production urbaine publique locale, entendue comme le terrain de concrétisation de la décision politique en faveur du logement abordable.

De la décision politique à la production concrète de l'objet, le développement du logement abordable procède d'une action publique située à l'articulation de la planification intercommunale et de la mise en œuvre opérationnelle à l'échelon communal. Si le SCOT précise les espaces physiques de développement du logement, le PLH apparait comme le document de planification clé pour déterminer les enjeux et objectifs traitant du logement abordable. L'efficacité et la solidité des négociations qui le sous-tendent, menées entre chaque commune et l'intercommunalité, sont essentielles pour les atteindre. Dans la métropole médiane étudiée, le périmètre intercommunal est restreint, consécutivement au départ de l'intercommunalité en 2004 d'un certain nombre de communes, en marge des discussions menées sur les premiers SCOT et PLH. L'objet des tensions étaient avant tout de nature politique, entre un maire de Montpellier de gauche et des maires de villages de droite. Si des désaccords sur la planification ont pu à l'époque être invoqués pour légitimer la décision de scission, ils ne portaient pas sur la question de l'abordabilité du logement, encore embryonnaire et peu visible. En tout état de cause, notre contexte d'analyse est celui d'une métropole médiane qui, contrairement à une grande métropole comme Aix-Marseille par exemple, ne fait pas l'objet de contre-pouvoirs infra métropolitains puissants (Dubois, 2022) de nature à entraver durablement sa capacité à construire le cadre intercommunal de l'action publique. Il n'est pas non plus celui des petites métropoles ou des grandes agglomérations, dans lesquelles les communes sont regroupées et tournées vers la ville centre, dans un rapport de nature à homogénéiser des dynamiques socio-spatiales exclusivement centripètes.

Les politiques publiques portant sur le logement abordable s'y inscrivent toutefois dans un paradoxe institutionnel. D'un côté, ces métropoles médianes bénéficient d'une meilleure proximité avec les réalités locales, permettant ainsi une planification plus fine, plus soucieuse des objectifs de mixité sociale et des spécificités du territoire. De l'autre, la problématique du logement abordable dépasse largement le cadre de l'intercommunalité, avec des dynamiques socio-spatiales afférentes qui touchent l'ensemble du bassin de vie. Dans le cas montpelliérain, les débats sur le périmètre d'une « métropole inachevée » (Volle et al., 2010, p12) devront nécessairement être réouverts à l'aune du problème de l'abordabilité du logement. Ce paradoxe

renvoie à la difficulté de concilier des approches locales de gestion de la politique du logement abordable avec des réalités qui nécessitent des coopérations à des échelles supra locales plus vastes. L'intercommunalité est certes un levier pour coordonner les politiques publiques traitant de l'abordabilité du logement, mais elle peut s'avérer insuffisante pour traiter des enjeux qui demandent une coordination entre plusieurs territoires, en particulier sur les questions de transport, d'emploi et encore de services publics associées à l'habiter abordable. De nouvelles formes de coopérations inter territoriales sont très certainement appelées. De dimensions planificatrices et opérationnelles, elles dessinent de nouveaux périmètres de l'action publique sur lesquels s'appuie le développement de stratégies de cohésion plus larges, à l'échelle des bassins de vie, tout en maintenant une gouvernance locale apte à ajuster les mesures aux réalités spécifiques de chaque intercommunalité et ses composantes.

Fabriquer l'habiter urbain, de l'équipement de la ville à son abordabilité

L'habiter urbain repose sur l'équilibre durable entre trois composantes essentielles : le logement et sa mixité sociale, l'emploi, le commerce et l'activité et enfin l'équipement que nous entendons au sens large, incluant les équipements publics, les services publics ou encore les infrastructures. Si le développement de l'emploi, du commerce et de l'activité relève essentiellement du secteur privé, la production de la mixité sociale et de l'équipement nécessite une intervention publique dans laquelle se révèle l'action entrepreneuriale des maires au service de l'habiter abordable. Ce dernier s'inscrit dans une double territorialité, hyper-métropolitaine et péri-domestique, activant des dynamiques socio-spatiales entre les trois composantes citées. Dans les grandes métropoles, des polycentralités et multi-polarités puissantes s'affirment, tandis que dans les petites métropoles, le modèle de mono-centralité classique type centre/périphérie a tendance à résister. Les pratiques des ménages dans les métropoles médianes s'inscrivent dans une offre de centralités structurée à plusieurs niveaux et l'accès durable à cette offre déterminera les conditions de l'habiter abordable. A l'échelle de l'hyper-territorialité métropolitaine, le redéploiement de site pluriels à l'extérieur du centre-ville détermine un ensemble de polarités qui sont autant de lieux de pratique des ménages. A l'échelle des territoires familiaux du quotidien, le logement s'inscrit dans un réseau de polarités sociales, dans un périmètre situé dans la commune et les communes voisines. Ce réseau est particulièrement autonome de la ville centre et s'étoffe à mesure que la part de logement dans le village progresse. L'enrichissement de l'offre relative à ces polarités sociales, et leur maintien dans le temps, constituent une part essentielle de l'action publique des maires des villages dans les métropoles médianes.

La concrétisation de cette action entrepreneuriale est cependant soumise au cadre opérationnel et économique de la double péréquation au sein de l'opération d'aménagement d'ensemble. Cette double péréquation, consistant à équilibrer les dépenses liées à la production de l'équipement et de la mixité sociale avec les recettes dégagées par celle du logement libre, apparait comme un frein essentiel à une production durable de l'habiter abordable. L'action publique consistant à maîtriser le prix d'une part des logements produits en le maintenant artificiellement à l'écart des prix du marché, montre ses limites. D'une part, dans les secteurs tendus, le creusement de cet écart progresse mécaniquement au rythme des logiques de marchés, activant à terme un point de rupture : lorsque les logements libres deviennent difficiles à vendre ou à louer, le modèle de production global se trouve mis en échec. D'autre part, le modèle assujettit de façon endogène la production de la mixité sociale et de l'équipement à la surproduction d'un logement inabordable, donc inadapté à la demande. La fabrique publique de l'habiter abordable appelle donc un inversement du modèle actuel dans lequel l'équilibre économique de l'opération, par la double péréquation, conditionne la production de la mixité sociale et de l'équipement, autrement dit passer d'une production urbaine de l'offre à une production urbaine de la demande.

Du modèle bipartite du logement à l'expression d'un tiers-secteur hybride

La fabrication du logement abordable procède d'une construction en termes de politiques publiques, dont l'enjeu consiste à tisser liens et correspondances entre sa production matérielle dans le contexte de la ville néolibérale et sa production socio-spatiale dans le contexte de la métropolisation. Le transfert de la question du logement abordable dans les politiques publiques, à l'articulation d'enjeux politiques et politistes nationaux et locaux, pose deux difficultés essentielles.

La première est que la mesure et l'évaluation de l'abordabilité restent un chantier de réflexions scientifiques et politiques, certes ouvert, mais inachevé. La seconde est que le champ des politiques publiques du logement s'appuie sur une segmentation bipartite historique, entre d'une part le secteur du logement social, dans lequel s'affirme le caractère tutélaire du logement, et d'autre part le secteur du logement libre, dans lequel s'affirment des logiques de marchés financiarisés et globalisés qui, dans les secteurs tendus soumis à la métropolisation, creusent mécaniquement le décalage entre le prix du logement et les possibilités financières des ménages. Or les modèles économiques et opérationnels de l'un comme de l'autre ne peuvent répondre à la contradiction posée par le problème du logement abordable qui affirme à la fois le besoin de l'intervention publique, puisque les strictes logiques de marché ne peuvent le

fournir, et le besoin d'un ajustement constant entre l'offre et la demande, volatile et difficilement mesurable, une mécanique typique des dynamiques de marché. Caractère social qui s'éteint dans le temps, statut d'occupation évolutif, principe du démembrement ou encore régime de propriété transformés, le recours à la palette des dispositifs immobiliers à disposition sont autant d'innovations qui empruntent aux modèles portés dans le secteur social et libre sans se conformer strictement à l'un ou à l'autre, attestant d'une fabrique opérationnelle qui relève d'un tiers secteur hybride.

Si ces expériences constituent des démonstrations aux valeurs qualitatives, elles ne permettent cependant pas de conclure à une efficience quantitative à la mesure du besoin exprimé. Elles procèdent davantage d'adaptations locales et conjoncturelles face à la montée en puissance, depuis le début des années 2000, du besoin non satisfait en logements abordables, que d'une remise en cause structurelle des mécanismes historiques de production urbaine capitaliste. Au niveau du bloc communal ceux-ci s'expriment dans le cadre de production des opérations d'ensemble, essentiellement fondées sur la procédure de ZAC et les trois actions maîtresses qui la sous-tendent : la maîtrise du bilan d'aménagement, la maîtrise de la valeur foncière et la maîtrise de la péréquation. Choisissant d'éclairer le cadre conceptuel du logement abordable par l'analyse de sa fabrique opérationnelle, notre recherche s'est naturellement tournée vers l'analyse de ces trois actions maîtresses pour envisager les blocages structurels à la production de logements abordables et vérifier la pertinence de nos hypothèses initiales de recherche.

L'abordabilité durable ou la captation publique de la rente foncière comme fondement du tiers secteur

Si la production de logements abordables, via le recours aux dispositifs immobiliers existants, eux-mêmes intégrés à la double péréquation, a pu longtemps maintenir une situation de production proche des objectifs de planification, elle a d'emblée posé une question de fond : celle de la pérennité de l'abordabilité. Celle-ci apparaît pourtant essentielle à une action publique durable dans laquelle l'habiter urbain s'organise et se structure autour du logement abordable. L'abordabilité durable de l'habiter urbain interroge directement les processus de captations de la rente foncière.

Pour les néoclassiques, la terre est envisagée comme un capital foncier rapportant à son propriétaire une rente qui est le produit de sa valeur initiale d'acquisition et du profit dégagé par le rôle actif qu'il joue dans la valorisation du capital par le travail (Guigou, 1983). Les modes de production urbaine portés par les collectivités locales s'inscrivent dans cette approche

de nature capitaliste. Par la maîtrise de la valeur foncière et par la valorisation du capital foncier par l'aménagement et la production immobilière, une rente foncière est dégagée. Parce que ce levier est activé au bénéfice d'une action publique, permettant notamment de produire une mixité sociale et des équipements publics tous deux considérés d'intérêt général, la représentation véhiculée est celle d'une captation publique de la rente foncière. La réalité est différente. En effet, selon le modèle historique, la captation de la rente foncière est réalisée au bénéfice de l'opération d'aménagement qui, par la double péréquation, permet de produire l'équipement et la mixité sociale. Elle ne l'est pas au bénéfice de la sphère publique dans le temps. Si la péréquation permet de mettre en œuvre l'abordabilité du logement à l'instant de l'aménagement, celle-ci s'éteint dès la première revente de chaque logement produit. La captation de la rente foncière se fait alors dans la sphère privée via le reversement du logement dans les logiques de marché. Ceci interroge l'efficacité, voir la légitimité, des efforts publics déployés pour d'une part dégager une rente foncière et d'autre part générer une offre de logements abordables.

Lorsque les efforts publics pour capter la rente foncière se limitent à l'objectif de participation à l'équilibre du bilan d'aménagement de l'opération d'ensemble, l'action publique en faveur du logement abordable consiste à temporiser l'effet des logiques de marché mais non à les neutraliser durablement. C'est pourquoi les actions portant uniquement sur la maîtrise de la valeur foncière, qu'elles soient menées par les collectivités locales, leurs aménageurs publics, privés ou encore les EPF, et quelle que soit leur offensivité, participent à améliorer les péréquations dans leur capacité à supporter le coût public du logement abordable et de l'équipement, mais n'ont pas d'efficacité sur l'habiter abordable dans le temps. L'abordabilité du logement dans le temps, indispensable à une action publique portant sur l'habiter abordable performante, est donc directement liée au maintien dans la sphère publique de la captation de la rente foncière. Cette captation publique de la rente foncière apparaît comme un pilier essentiel du tiers secteur du logement abordable, en garantissant à la fois la durabilité de l'abordabilité pour les ménages et l'efficacité pérenne de l'intervention publique.

Ce tiers secteur échappe à la logique bipartite entre logement sociale et logement libre, ce qui en fait un modèle véritablement hybride. Contrairement au logement social, qui contournent les logiques de marché mais dépend presque exclusivement de financements publics pour sa production et son maintien, un tiers secteur constitué sur la base d'un foncier de nature publique ou collective, mobilise des mécanismes qui ne nécessitent pas un soutien public intégral. Il repose sur une captation publique de la rente foncière mais n'oblitère pas, et peut même encourager, des initiatives opérationnelles collectives et coopératives, privées ou

parapubliques, intéressant la gestion locative tout autant que l'acquisition, permettant de limiter la dépendance aux subventions ou aux aides directes de l'État et des gouvernements locaux. D'un autre côté, il se différencie nettement du marché libre, où les logements sont entièrement soumis aux dynamiques spéculatives et aux fluctuations des prix immobiliers. Lorsque la sphère publique intervient sur le marché libre pour créer une certaine forme d'abordabilité, à travers toutes formes d'aides ou de régulations, elle ne parvient généralement à garantir qu'une accessibilité ponctuelle, limitée dans le temps et souvent insuffisante face à l'évolution constante de l'alignement entre les possibilités et les attentes des ménages d'une part, et les prix du marché d'autre part. Le tiers secteur, en captant dans le secteur public la rente foncière, crée abordabilité durable, non soumise aux aléas du marché, tout en restant autonome d'un financement public total. Ce caractère hybride lui confère une flexibilité unique, permettant à la fois de répondre aux exigences sociales d'un logement abordable et de sortir des modèles dépendants de l'intervention publique ou des pressions du marché.

Le foncier un nouveau bien public local au service de l'habiter abordable ?

Le modèle proposé par les OFS s'inscrit à la fois dans une maîtrise de la valeur foncière initiale et dans une captation publique durable de la rente foncière. Avec le principe du démembrement entre la propriété foncière et son usage, inspiré des « Community Land Trust » (CLT) anglo-saxons, il ouvre des perspectives stimulantes pour appréhender de nouveaux modèles économiques et opérationnels de fabrication d'un logement durablement abordable. Sous-tendu par l'idée d'une propriété de nature publique et perpétuelle ainsi qu'une gestion commune du foncier, il prend le contre-pied des modèles historiques de fabrication urbaine par les collectivités locales qui, du fait de leur nouveau rôle statutaire passent d'une mission concédante à une mission centrale et décisionnelle dans la structure administrative et opérationnelle.

Avec un foncier inaliénable, propre au modèle des OFS et à l'image de celui des CLT, la structure reste présente aux côtés des ménages et poursuit indéfiniment ses missions de régulation des prix de l'immobilier et de sécurisation de l'accès à la propriété (Attard, 2013). La conception inaliénable du foncier proposée par les OFS voisine avec celle des biens collectifs locaux, caractérisés par la non-rivalité et la non-exclusivité, et ayant une portée spatiale limitée (Sterck, 2004). Elle invite à intégrer au spectre de l'action entrepreneuriale des maires au service de l'habitat abordable les acquisitions foncières publiques en faveur d'un logement abordable durable, menées directement ou indirectement par les communes, dans l'objectif de maintenir le logement à l'écart des mécanismes spéculatifs. Sous-tendu par l'idée

d'une propriété de nature publique et perpétuelle et une gestion commune du foncier, le modèle des OFS prend le contre-pied des modèles historiques de fabrication urbaine par les communes, qui passent d'une mission concédante à une position centrale et décisionnelle dans la machine administrative et opérationnelle. Contrairement aux modèles traditionnels, la rente de situation générée par les ressources territoriales qui confèrent de la valeur aux lieux (Delage, 2020) n'est pas réservée à une poignée d'acquéreurs. Elle est au contraire maintenue dans le giron public, au plus près du bloc communal qui réalise les investissements nécessaires au maintien (préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, gestion des ressources naturelles…), à la création (équipements publics, infrastructures liées aux déplacements, aux réseaux matériels et immatériels…) ou à l'encouragement (soutien financier et matériel aux tissus associatifs…) de ces ressources territoriales multiples. Le bénéfice perpétuel de la rente de situation au profit des communes et intercommunalités, qui réalisent et entretiennent les investissements nécessaires à l'habiter abordable, apparait comme facteur de réussite déterminant pour les politiques publiques dédiées au logement abordable. Il invite à penser la rente foncière comme une ressource en partage (Le Rouzic, 2019) et mérite de réinterroger les débats, historiques et clivants, d'économie politique portant sur la socialisation du sol[359], ceci au bénéfice d'un logement durablement abordable comme composante essentielle de l'habiter urbain.

Logement abordable et sobriété foncière : de la planification par anticipation à la planification stratégique

Alors que la prise en compte de la question du logement abordable s'inscrit progressivement dans l'action publique menée par le bloc communal et qu'elle ouvre des questionnements sur le statut du foncier dans le temps, les réflexions se trouvent confrontée à un autre enjeu de taille : celui de la sobriété foncière. La recherche des équilibres territoriaux entre production de logements abordables et préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers s'inscrit au cœur de l'exercice prospectif du bloc communal. L'objectif du Zéro Artificialisation Nette (ZAN) à l'horizon 2050, entendu comme une territorialisation de l'action publique relative à la sobriété foncière, fera de la production en renouvellement urbain le cadre essentiel, et à terme exclusif, de fabrication du logement. Le diffus, jusque-là abandonné aux logiques de marché et dans lequel l'action publique relative à la production de logements abordables en secteur tendu est faible, voire inexistante, sera demain la structure spatiale et réglementaire de sa production. L'action publique foncière menée par le bloc communal au bénéfice du logement abordable,

[359] (Ricardo, 1817 ; Proudhon, 1840 ; Walras, 1860 ; Proudhon, 1866 ; Pareto, 1919 ; Voinea & Desrousseaux, 1949 ; Granelle, 1968 ; Pisani, 1977 ; Guigou, 1983).

jusqu'ici menée essentiellement dans le cadre d'opérations de développement urbain, glisse de la recherche de tènements de grandes dimensions non urbanisés et le plus souvent d'un seul tenant, vers une approche en acupuncture au rythme des opportunités foncières décelées dans le temps au sein des tissus existants. Ce nouveau contexte transforme en profondeur la séquence linéaire propre au modèle historique dans laquelle se succèdent l'anticipation (action de politique foncière et planification) et la mise en œuvre opérationnelle sous forme d'opérations d'ensemble, ce qui a plusieurs conséquences sur la maîtrise de l'abordabilité.

Les démarches d'acquisition de fonciers situés en zone urbaine, généralement occupés par leur propriétaire ou supports de leurs projets patrimoniaux, ne peuvent faire l'objet d'approches publiques offensives comme celles qui ont pu être menées dans le cadre des ZAC sur des terres agricoles inhabitées. Elles sont rythmées par la libération du foncier au gré des choix émis par les propriétaires dans le cadre de successions, déménagements ou autres décisions familiales personnelles. L'action publique en faveur du logement abordable s'en trouve fortement conditionnée à une décision d'ordre privé, avec ses temporalités d'exécution incertaines.

Les terrains au sein des tissus existants, disséminés en zone urbaine et parfois déjà occupés, ne peuvent être zadés ou placés en zone AU. Leur simple identification dans les documents d'urbanisme communaux comme support d'une mixité sociale future conduit les maires dans un exercice politique et pédagogique périlleux. Il réactive dans le débat public local les difficultés persistantes d'acceptation de la mixité sociale auprès de propriétaires vigilants, car directement concernés, et selon une vision à long terme, complexe à appréhender pour la population. De plus, leur valeur foncière ne peut être maîtrisée par une action publique, tout au plus peut-elle être tempérée par l'évaluation des domaines qui appliquera la valeur connue en zone U. Par ailleurs, l'impact de la valeur foncière sur le bilan d'opération, donc sur l'abordabilité du logement, ne peut être amorti en jouant sur les différents curseurs d'une opération d'ensemble de grande dimension.

La planification menée au niveau intercommunal, via le SCOT et le PLH, est également transformée. Alors que la part de réalisation de logements abordables en développement urbain est facilement quantifiable sur la base du produit entre une surface aménageable connue, des objectifs de densité fixés au SCOT et des objectifs en termes de mixité sociale fixés au PLH, il n'existe pas d'indicateurs officiels pour définir un taux de renouvellement urbain (Bihouix et al., 2022). L'exercice de planification bascule d'une approche globale, mais néanmoins précise car prévisible, menée au niveau intercommunal dans le cadre du PLH, à une approche à la parcelle menée au niveau communal, via un exercice prospectif complexe traduit dans une

révision de PLU. Celui-ci est paradoxalement moins fiable car il présuppose des rendements calculés selon des conditions réglementaires et de marché qui seront probablement différentes de celles d'opérations immobilières dont les délais de réalisation, dépendant de leur maîtrise foncière, sont inconnus.

D'un point de vue opérationnel, la notion même d'opération d'ensemble et le principe de double péréquation qui la sous-tend y sont remis en cause au profit d'opérations ponctuelles, de plus petites tailles, indépendantes les unes des autres dans leurs modèles économiques et leurs temporalités de réalisation. Les outils de financement des équipements publics auxquels les communes peuvent recourir aujourd'hui dans ce type de contexte, essentiellement la taxe d'aménagement majorée et le Projet Urbain Partenarial (PUP)[360], ne sont pas adaptés à produire une forme nouvelle de péréquation établie sur le temps long et hors opération d'ensemble[361]. Parallèlement, la mécanique de financement du logement abordable, social et libre, par le logement libre, déjà détériorée dans le contexte du développement urbain par la massification du besoin en logements abordables, s'avère ici très certainement obsolète, l'échelle des opérations permettant difficilement au logement libre de supporter la charge financière relative au logement abordable. Enfin, la mise en place de ces outils doit faire l'objet d'une justification étayée nécessitant, en amont, une vision prospective complète de la part de la commune sur l'évolution des tissus existants. Les communes ayant engagées une révision de PLU depuis la mise en place du ZAN en 2021[362] se confrontent, non sans difficulté, à l'exercice de recensement des fonciers, occupés ou non, disponibles dans l'existant, du calcul de leur rendement supposé, tant en termes de volumes total de logements que de répartition de la mixité sociale ainsi qu'à l'évaluation des besoins en équipements générés. Si ces démarches sont récentes, ne permettant pas de bénéficier du recul nécessaire à leur analyse critique, elles dévoilent déjà un exercice titanesque, coûteux en études et incertain.

La planification par anticipation laisse ainsi place à une nouvelle forme de planification stratégique dans laquelle la définition d'invariants, tant programmatiques que fonctionnels, prend le pas sur la réalisation du plan masse de l'opération d'ensemble. Elle y constitue le

[360] « Le PUP n'est pas une taxe d'urbanisme mais une participation. Il s'agit d'une méthode de financement contractualisé, permettant le financement en tout ou partie des équipements publics nécessaires au fonctionnement des opérations de travaux ou d'aménagements » (Ministère de la Transition Écologique de la Transition des Territoires).

[361] D'une part ces outils sont conçus pour financer les besoins strictement générés par l'opération immobilière et selon une temporalité alignée entre réalisation de l'opération immobilière et des équipements publics. D'autre part les montants obtenus sont largement insuffisants pour couvrir l'intégralité des couts nécessaires à la réalisation des équipements publics.

[362] LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (1), s.d.

nouveau cadre de référence à une réalisation opérationnelle échelonnée dans le temps, nécessairement agile dans sa capacité à absorber de nouveaux besoins ou opportunités potentiellement identifiés au fil de l'eau et dans laquelle la production du logement abordable et plus largement de l'habiter abordable apparaissent centrales et structurantes. Ses modèles de financements, tant des équipements publics communaux que de la mixité sociale, par des opérations immobilières autonomes et étalées dans un temps long non maîtrisable par les pouvoirs publics, restent à imaginer.

Enfin, si la valeur foncière apparait dans ces nouvelles mécaniques urbaines difficilement maîtrisable au moment des acquisitions, dans la mesure où les terrains sont situés dans le diffus, en zone urbaine et donc soumis aux logiques de marché que seule l'évaluation des domaines permet de modérément tempérer, le maintien à l'écart des mécanismes spéculatifs sur le temps long apparait en revanche comme un enjeu majeur. L'action publique locale sur l'abordabilité qui, dans les ZAC, consiste à maîtriser le prix du logement au moment de sa mise sur le marché dans la temporalité de réalisation de l'opération d'ensemble, se déplace vers une maîtrise de l'abordabilité sur le temps long par le maintien du foncier à l'écart des mécanismes spéculatifs. Celle-ci ne peut en effet être effective sur le court terme, compte tenu de prix d'acquisition élevés, mais obtenue dans le temps, à mesure que le prix d'acquisition consenti initialement distance celui du marché qui continue de s'alourdir. Ces nouvelles stratégies foncières, éminemment prospectives, consiste donc à acheter le foncier aujourd'hui pour maîtriser l'abordabilité demain.

Les différents territoires métropolitains ne sont toutefois pas égaux face à cette perspective. Ces inégalités dépendent essentiellement de deux facteurs. Le premier est relatif à la disponibilité foncière et à la capacité de restructuration des tissus urbains existants. Plus la métropole possède des capacités de renouvellement urbain, avec l'existence de friches industrielles, ferroviaires ou encore commerciales, de dents creuses ou toute autres formes de fonciers mutables, plus elle peut maîtriser les qualités et les temporalités de ce type de stratégies. A l'inverse, plus le territoire métropolitain est saturé par le développement périurbain résidentiel, plus la stratégie d'intervention aura à se développer selon une maille plus fine et fortement contrainte par le statut privé de la propriété, rendant la tâche encore plus ardue et les temporalités plus longues. Le second est relatif à la taille des métropoles, et plus exactement à leur avancement dans les processus de métropolisation. Dans les grandes métropoles, la concentration des personnes et des richesses, et les mécanismes spéculatifs afférents, sont à l'œuvre depuis plusieurs décennies, avec une inabordabilité du logement ancrée et largement diffusée. Les prix d'acquisition foncière y sont élevés, rendant mécaniquement le chemin vers l'obtention de

l'abordabilité, par le maintien à l'écart des logiques spéculatives, plus long. A l'inverse, dans les petites métropoles dans lesquelles les mécanismes spéculatifs sont encore modérés, l'engagement par anticipation dans ces nouvelles formes de stratégies foncières peut s'avérer payant plus rapidement. Les métropoles médianes, elles, offrent un cadre d'intervention intermédiaire entre ces deux situations. Avec des mécanismes spéculatifs plus ancrés que dans les petites métropoles, elles sont, depuis une décennie environ, confrontées à la diffusion de l'inabordabilité, donc à l'urgence d'agir face à une situation désormais visible, bénéficiant toutefois de logiques spéculatives moins avancées que celles des grandes métropoles.

Dans tous les cas, le jeu d'acteur en place est requestionné dans sa capacité à assurer des portages fonciers de très longs termes comme condition essentielle à la maîtrise de l'abordabilité future. Seul l'EPF a la capacité actuellement de le faire, toutefois en réinterrogeant la durée de ses portages fonciers qui est encore aujourd'hui trop faible pour assurer cette vision de très long terme[363]. Ce portage est financier mais implique également des enjeux de gestion du foncier en milieu urbain, parfois occupé, bien différent de ceux posés par le développement urbain sous forme de ZAC. Hier il s'agissait d'acquérir le foncier non urbanisé et de le sécuriser physiquement le temps d'une mise en œuvre opérationnelle à court et moyen termes. Demain il s'agira davantage de supposer stratégiquement les fonciers potentiellement mutables en milieu urbain, de les acquérir au gré de leur mise sur le marché et de les gérer sur le temps long par des actions adaptées à chaque situation. Réalisation d'opérations immobilières (si les caractéristiques des tènements fonciers le permettent), statu quo en attente de la récupération des fonciers voisins ou encore remise en location immédiate avec de nouveaux types de baux à durée déterminée et à loyers abordables, sont autant de modèles économiques et opérationnels qui nécessiteront une adaptabilité et une agilité sans cesse renouvelée du jeu d'acteur en place. La place du secteur public, collectivités locales ou établissements parapublics comme l'EPF, les OFS ou les Sociétés d'Économie mixte, y est renforcée au détriment des acteurs privés dont le besoin de rendement à court terme apparaît comme un facteur bloquant.

Perspectives de recherche

Tout d'abord, le cadre institutionnel et socio-spatial propre aux métropoles médianes, que nous avons esquissé dans ce travail pour caractériser notre terrain d'étude en tant que contexte aux analyses menées, s'est avéré offrir très certainement un environnement spécifique à la

[363] Les durées de portage proposées aujourd'hui par l'EPF sont de 5 et 8 ans cumulables, soit 13 ans maximum.

formation, au développement et à la recherche de solutions dans les politiques publiques quant à la question du logement abordable. Il diffère de celui des grandes ou petites métropoles, et mériterait d'être convoqué dans la poursuite de nos recherches, et nous l'espérons à travers les travaux d'autres chercheurs, afin de mener des études comparatives, entre métropoles médianes comme Grenoble, Rennes ou Strasbourg mais également avec des grandes et petites métropoles. Cette démarche comparative, bénéfique à la compréhension de l'objet de recherche, en tant que dispositif urbain et dispositif de l'action publique, pourrait être amorcée sur trois aspects que notre analyse révèle et pour lesquels la poursuite des réflexions scientifiques serait avantageuse. Le premier porte sur la capacité des métropoles médianes à inscrire une action publique intercommunale dédiée à l'habiter abordable dans des stratégies de cohésion dépassant leur périmètre administratif. Le second s'intéresse aux conditions de développement d'un tiers secteur hybride dans le contexte d'avancement dans les processus de métropolisation propre aux métropoles médianes. Le troisième, enfin, concerne la métropole médiane comme contexte favorable à la formation et à la montée en puissance de l'action entrepreneuriale des maires au service de l'habiter abordable.

Par ailleurs, la planification stratégique menée à l'échelon communal ouvre deux grands champs de réflexions dans la recherche en urbanisme, convoquant ses dimensions à la fois pratique et théorique. Le premier voisine avec les sciences politiques pour requestionner les objectifs et modalités de l'action publique communale dans l'exercice de conception de la planification stratégique mais aussi de pédagogie au bénéfice de la compréhension et de l'acceptation de la part des administrés d'un projet communal global et évolutif. Ces nouvelles réflexions sur l'action publique au service d'un habiter urbain abordable ouvre la voie à de nouvelles formes de maîtrise publique du foncier sur le temps long, dont les modalités de gestion et de financement sont à imaginer. Cette maîtrise publique du foncier emporte avec elle l'idée que le droit au logement abordable passe par le droit à un foncier maintenu à l'écart des mécanismes spéculatifs. Le second interroge les liens entre l'urbanisme et l'architecture dans lesquels la planification stratégique doit nécessairement embrasser les questions typo-morphologiques comme un aspect essentiel de construction et maintien du cadre de vie urbain. Les capacités des tissus urbains existants à supporter, de façon nécessairement différenciée, des formes urbaines et densités propres à des modèles économiques et opérationnels renouvelés, étalés dans le temps et au service de l'habiter abordable durable devront très certainement constituer un axe de réflexion central des urbanistes et architectes dans les années à venir, tant d'un point de vue scientifique qu'opérationnel.

Tous deux réinterrogent l'action publique communale au service de l'habiter abordable, à l'articulation d'une approche de type *politics* et *policies,* dans sa capacité à créer dans le temps les conditions de production d'un tiers secteur dans lequel s'exprime une forme d'universalisme du logement abordable. Il s'agit de passer d'un urbanisme de la planification à un urbanisme de la stratégie, avec une action publique plus encadrante qu'opérative. L'aménagement sur le moyen et long terme devient un aménagement sur le très long terme, dans lequel la définition d'invariants, programmatiques, fonctionnels et typo-morphologiques, prend le pas sur celle du plan masse opérationnel. La péréquation à l'échelle de l'opération d'ensemble se transforme en une péréquation à l'échelle de la commune ou de ses quartiers et enfin la fabrique immobilière, historiquement fondée sur l'offre, glisse vers à une fabrique immobilière agile qui se structure, au fil de l'eau, sur la demande.

LISTE DES ACRONYMES

ACM	Office Public de l'Habitat de Montpellier Méditerranée Métropole
AHP	Affordable Housing Plan
AMO	Assistant à Maitrise d'Ouvrage
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
APL	Aide Personnalisée au Logement
BRS	Bail Réel et Solidaire
CDC Habitat	Caisse des Dépôts et Consignations Habitat
CDPENAF	Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
CGI	Code Général des Impôts
CHU	Centre Hospitalier Universitaire
CJUE	Cour de Justice de l'Union Européenne

CLT	Community Land Trust
CRAC	Compte Rendu Annuel à la Collectivité
CUS	Convention d'Utilité Sociale
DALO	Droit Au Logement Opposable
DATAR	Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
DIA	Déclaration d'Intention d'Aliéner
DUP	Déclaration d'Utilité Publique
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
EPF	Établissement Public Foncier
EPF-LR	Établissement Public Foncier Languedoc Roussillon
EPF-Occitanie	Établissement Public Foncier d'Occitanie
EU	European Union
G7	Group of Seven
GFC	Global Financial Crisis
HLM	Habitation à Loyer Modéré
IDA	International Development Association

IGEDD	Inspection Générale de l'Environnement et du Développement Durable
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
LI	Logement Intermédiaire
LIEN	Liaison Intercantonale d'Évitement du Nord
LLI	Logements Locatifs Intermédiaires
LLS	Logement Locatif Social
Loi ALUR	Loi Accès au Logement et un Urbanisme Rénové
Loi SRU	Loi Solidarité et Renouvellement Urbain
LS	Logement Social
Montpellier3M	Montpellier Méditerranée Métropole
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OFS	Organisme Foncier Solidaire
OHLM	Organisme d'Habitation à Loyer Modéré
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisations des Nations Unies

OPAC	Office Public d'Aménagement et de Construction
PAP	Propriétaire À Particulier
PAS	Prêt d'Accession Social
PC	Permis de Construire
PDU	Plan de Déplacement Urbain
PEEC	Participation des Employeurs à l'Effort de Construction
PIB	Produit Intérieur Brut
PISC	Pacte International relatif aux droits Sociaux Culturels et Économiques
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intervention
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLI	Prêt Locatif Intermédiaire
PLS	Prêt Locatif Social
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PLUi	Plan Local d'Urbanisme intercommunale
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
POS	Plan d'Occupation des Sols

PPI	Programmation Pluriannuelle d'Investissement
PSLA	Prêt Social Location Accession
PTZ	Prêt à Taux Zéro
PUCA	Plan Urbanisme Construction et Architecture
QPV	Quartier Prioritaire de la politique de la Ville
SA3M	Société d'Aménagement de Montpellier Méditerranée Métropole
SCI	Société Civil Immobilière
SCOT	Schéma de COhérence Territorial
SEM	Société d'Économie Mixte
SERM	Société d'Économie Mixte de la Région Métropolitaine
SHON	Surface Hors Œuvre Nette
SIC	Site d'Intérêt Communautaire
SIEG	Service d'Intérêt Économique Général
SPL	Société Publique Locale
SRADDET	Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires
TSE	Taxe Spéciale d'Équipement

TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UCLG	Unities Cities and Local Governments
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
USH	Union Sociale pour l'Habitat
VEFA	Vente en l'État Futur d'Achèvement
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZAD	Zone d'Aménagement Différée
ZAN	Zéro Artificialisation Nette
Zonage A	Zone Agricole
Zonage AU	Zone A Urbaniser
Zonage NA	Zone Naturelle, habitat futur organisé (ZAC)
Zone N	Zone Naturelle
Zone U	Zone Urbanisée
ZPS	Zones de Protection Spéciales

BIBLIOGRAPHIE

ABBOT, A. (2015). L'avenir des sciences sociales. 37e conférence Marc Bloch, Grand amphithéâtre de la Sorbonne, 18.

ANTUNEZ, K., BACCAÏNI, B., GUEROIS, M., & YSEBAERT, R. (2017). Disparities and territorial discontinuities in France with its new regions : A multiscalar and multidimensional interpretation. Économie et Statistique, 497(1), 19-41.

ARON, R. (1959). « Introduction à Max Weber », Le Savant et le Politique. Collection : « Recherches en Sciences humaines, n°12. Paris : Plon.

ARTHURSON, K. (2012). Le logement social en Australie : Forces et faiblesses. Informations sociales, 171(3), 42-50.

ASCHER, F. (1995). Métapolis ou l'avenir des villes. Paris : Odile Jacob.

ASCHER, F. (1998). La République contre la ville : Essai sur l'avenir de la France urbaine. La Tour d'Aigues : La Tour d'Aigues : Éditions de L'Aube.

ASCHER, F. (2007). La société évolue, la politique aussi. Paris : Eyrolles.

ASCHER, F. (2008). Les nouveaux compromis urbains : Lexique de la ville plurielle. La Tour d'Aigues : Éditions de La Tour d'Aigues : Éditions de L'Aube.

ASCHER, F., & BOURDIN, A. (2009). L'âge des métapoles. Éditions de La Tour d'Aigues : Éditions de L'Aube.

ASCHER, F., & HAUMONT, N. (1998). La fin des quartiers ?. In L'urbain dans tous ses états : Faire, vivre et dire la ville. Paris : L'Harmattan.

ATTARD, J.-P. (2013). Un logement foncièrement solidaire : Le modèle des community land trusts. Mouvements, 74(2), 143-153.

AUTHIER, J.-Y. (1999). Le quartier à l'épreuve des « mobilités métapolitaines ». Espace Populations Sociétés, 17(2), 291-306.

BACQUE, M.-H., & VERMEERSCH, S. (2013). Les classes moyennes dans l'espace urbain : Choix résidentiels et pratiques urbaines. Sociologie et sociétés, 45(2), 63-85.

BARONE, S., & MICHEL, L. (2022). Métropole et risques littoraux : Vers une gouvernance interterritoriale à Montpellier ?. POPSU. Paris : Autrement.

BARTEMENT, D. (1998). Projet de ville et représentation Montpellier : Recherche sur les figures emblématiques du patrimoine et de l'écologie dans le projet de ville [Thèse de doctorat, Montpellier 3].

BASLE, M. A. (2014). L'acculturation silencieuse à l'évaluation des politiques publiques et programmes dans les collectivités territoriales en France : Le développement de capacités internes orientées vers la performance et la nouvelle gouvernance publique. Politiques et management public, 31(3), 267-282.

BAUER, G., & ROUX, J.-M. (1976). La rurbanisation ou la ville éparpillée. Paris : Éditions du Seuil.

BAUTES, N., SAGLIO-YATZIMIRSKY, M.-C., & BOISSINOT, É. (2011). Ressources foncières et pression immobilière à Mumbai (Inde). Quelles stratégies possibles pour les habitants des bidonvilles ?. Revue Tiers Monde, 206(2), 55-74.

BEN-SHAHAR, D., GABRIEL, S., & GOLAN, R. (2019). Housing affordability and inequality : A consumption-adjusted approach. Journal of Housing Economics, 45, 101567.

BEN-SHAHAR, D., & WARSZAWSKI, J. (2016). Inequality in housing affordability : Measurement and estimation. Urban Studies, 53(6), 1178-1202.

BERGER, M. (2006). Périurbanisation et accentuation des logiques ségrégatives en Île-de-France. Hérodote, 122(3), 198-211.

BERNARD, Y. (1995). Ménages et modes de vie. In Le logement en questions. La Tour d'Aigues : La Tour d'Aigues : Éditions de L'Aube.

BERROIR, S., DELAGE, M., FLEURY, A., FOL, S., GUEROIS, M., MAULAT, J., RAAD, L., & VALLEE, J. (2017). Mobilité au quotidien et ancrage local dans les espaces périurbains. Annales de géographie, 713(1), 31-55.

BEURTHEY, R., & COSTES, L. (2018). Habitat participatif, Habitat groupé. Vers une ouverture à la diversité sociale ?. L'Homme & la Société, 208(3).

BIANCHINI & M. PARKINSON (Éds.), Cultural policies and urban regeneration. Manchester: Manchester University Press.

BIHOUIX, P., JEANTET, S., SELVA, C. de, & KLUGSTERTZ, E. (2022). La ville stationnaire : Comment mettre fin à l'étalement urbain ?. Arles : Actes Sud.

BOND, A. (2021). Affordable housing and diversity in Vancouver. In Cities and Affordable Housing : Planning, Design and Policy Nexus (1re éd.). Routledge.

BONICCO-DONATO, C. (2018). Cadres théoriques et sciences humaines : Quelles leçons épistémologiques pour l'aménagement et l'urbanisme ?. Revue européenne des sciences sociales. European Journal of Social Sciences, 56-1, Article 56-1.

BONNEVAL, L., & POLLARD, J. (2017). Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, collectivités locales : Des acteurs aux frontières des marchés du logement. Métropoles, 20, Article 20.

BORDREUIL, S. (2002). « Plan de Campagne » : La ville résurgente. In La ville émergente : Résultats de recherches. Paris : PUCA.

BOSC, S. (2008). Sociologie des classes moyennes. Paris : La Découverte.

BOULAY, G. (2019). Du financement de la ville à sa financiarisation : Capitaux, régulation et espace urbain. L'Information géographique, 83(2), 23-39.

BOURDIN, A. (2015). L'enjeu de la théorie. Revue internationale d'urbanisme n°1, juin décembre 2015.

BRAMLEY, G. (1989). Meeting Housing Needs : A Report on Research for the Association of District Councils. Association of District Councils.

BRAMLEY, G. (1994). An affordability crisis in British housing : Dimensions, causes and policy impact. Housing Studies, 9(1), 103-124.

BRENNER, N. (2004). New state spaces : Urban governance and the rescaling of statehood. Oxford : OUP.

BREUX, S. (2015). Les études urbaines et l'urbanisme au Québec, deux compagnons de route indissociables, indépendants et qui s'ignorent... RIURBA : Revue internationale d'urbanisme, vol. 2015, n°1.

BRUN, A., & COURSIERE, S. (2014). Faire converger projet métropolitain et stratégies universitaires : L'autre grand chantier de Montpellier ?. Espaces et sociétés, 159(4), 37-57.

BRUN, A., & VOLLE, J. (2021). City planning and floods : The strategy of Montpellier. The Geographical Journal, 187(4), 286-300.

BRUNET, R., VOLLE, J.-P., GRASLAND, L., GARNIER, J.-P., & FERRAS, R. (1988). Montpellier Europole. Montpellier : GIP Reclus-Maison de la Géographie.

BUCHANAN, J. (1965). An Economic Theory of Clubs. 32(125), 1 à 14.

BURKE, P., CASEY, C., & DOEPNER, G. (1981). Housing affordability problems and housing need in Canada and the United States : A comparative study. US Department of Housing and Urban Development.

CADIOU, S. (2014). Le maire et les paris (risqués) de l'action publique. Pouvoirs, 148(1), 43-55.

CAILLY, L. (2010). Chapitre 11 - La question périurbaine revisitée. In La France, une géographie urbaine (p. 213-234). Paris : Armand Colin.

CAILLY, L., & DODIER, R. (2007). La diversité des modes d'habiter des espaces périurbains dans les villes intermédiaires : Différenciations sociales, démographiques et de genre. Norois. Environnement, aménagement, société, 205, Article 205.

CARTIER, M., COUTANT, I., MASCLET, O., & SIBLOT, Y. (2010). La France des « petits-moyens ». Enquête sur la banlieue pavillonnaire. Sociologie du travail, 52(4), Article 4.

CASTRO, R., & HANTZ, Thomas. (2015). L'égalité de destin urbain est le 4e pilier de la République. Humanisme, 306(1), 24-29.

CHALAS, Y. (2000). L'invention de la Ville. Paris : Anthropos.

CHALAS, Y. (2009). Retour sur « La Ville émergente ». Flux, 75(1), 80-98.

CHAPUIS, J.-Y., & VIARD, J. (2013). Rennes, la ville archipel : Entretiens avec Jean Viard. La Tour d'Aigues : La Tour d'Aigues : Éditions de L'Aube..

CHARLE, C. (2003). Discours pluriel et histoire singulière (1870-2000). Revue d'histoire moderne et contemporaine, 50(4), 108-134.

CHARMES, É. (2011). II. La clubbisation des communes périurbaines. In La ville émiettée (p. 17-72). Paris : Presses Universitaires de France.

CHARMES, É. (2012). Une approche théorique des villes : L'actualité du modèle de Charles Tiebout. L'Économie politique, 53(1), 40-53.

CHARMES, É. (2020). Le périurbain ou la revanche du village. Constructif, 55, 53 à 57.

CHARMES, É. (2019). La Revanche des villages. Paris : Éditions du Seuil.

CHARMES, É., & LEGER, J.-M. (2009). Retour sur « La Ville émergente ». Flux, 75(1), 80-98.

CHEDIAC, S., & BERNIE-BOISSARD, C. (2010). La résidentialisation. In Montpellier, la ville inventée. POPSU. Marseille : Parenthèses.

CHEN, J., HAO, Q., & STEPHENS, M. (2010). Assessing Housing Affordability in Post-reform China : A Case Study of Shanghai. Housing Studies, 25(6), 877-901.

CHIAPELLO, È. (2017). La financiarisation des politiques publiques. Mondes en développement, 178(2), 23-40.

CHOAY, F. (2006). Le règne de l'urbain et la mort de la ville. In Pour une anthropologie de l'espace (p. 165-198). Paris : Éditions du Seuil.

CHRISHOLM, S. (2003). Affordability housing in Canada's urban communities : A literature review". Canada Mortgage and Housing Corporation.

COHEN, D. (2006). Trois leçons sur la société post-industrielle. Paris : Éditions du Seuil.

COHEN, J.-L., GROSSMAN, V., & Cité de l'architecture et du patrimoine (Paris, France) (Éds.). (2015). AUA : Une architecture de l'engagement, 1960-1985. Carré : Cité de l'architecture et du patrimoine.

COING, H., & TOPALOV, C. (1995). Crise, urgence et mémoire : Où sont les vraies ruptures ?. In Le logement en questions. La Tour d'Aigues : La Tour d'Aigues : Éditions de L'Aube..

COLLECTIF CHAMP LIBRE ?. (2018). Quelle place pour la théorie dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme en France?. Environnement Urbain / Urban Environment, Volume 13, Article Volume 13.

COLOOS, B. (1995). La production et la gestion de l'habitat. In Le logement en questions. La Tour d'Aigues : La Tour d'Aigues : Éditions de L'Aube..

COLOOS, B. (2014). La construction et les marchés des logements neufs en France. Revue d'économie financière, 115(3), 109-130.

COX, W. (2017). 13th Annual Demographia International Housing Affordability Survey : 2017 - Oliver Hartwich.

CUSIN, F. (2012). Le logement, facteur de sécurisation pour des classes moyennes fragilisées ?. Espaces et sociétés, 148-149(1), 17-36.

DAMON, J. (2011). Les classes moyennes et le logement. Paris : Fondapol.

DAMON, J. (2013). Les classes moyennes. Paris : Presses Universitaires de France.

DAMON, J. (2021). Sans domicile fixe (SDF) et sans-abri. Qui sont-ils ?. Combien sont-ils ?. Population & Avenir, 751(1), 17-19.

DANG, S., & D'HALLUIN, A. (2017). Chapitre 11. Mutations et déséquilibres de l'économie mondiale. In DSCG 6 Oral d'économie (p. 219-240). Paris : Vuibert.

DANIEL, L., BAKER, E., & LESTER, L. (2018). Measuring Housing Affordability Stress : Can Deprivation Capture Risk Made Real?. Urban Policy and Research, 1-16.

DEBOULET, A. (2022). Sociétés urbaines : Au risque de la métropole. Malakoff : Armand Colin.

DELAGE, A. (2020). Rente. Entre ancrage et mobilité : Le capital urbain pris dans ses contradictions. In Le capital dans la cité. Paris : Éditions Amsterdam.

DESAGE, F. (2013). 20 % de logements sociaux minimum, mais pour qui ?. La loi SRU à l'épreuve de la « préférence communale ». Savoir/Agir, 24(2), 35-40.

DESAGE, F., Morel JOURNEL, C., & SALA PALA, V. (2014). Introduction générale. Le peuplement : Couvrez ce dessein que nous ne saurions voir ?. In C. Morel Journel & V. Sala Pala (Éds.), Le peuplement comme politiques (p. 17-34). Rennes : Presses universitaires de Rennes.

DESJARDINS, X. (2008). Le logement social au temps du néolibéralisme. Métropoles, 4, Article 4.

DESJARDINS, X. (2021). Des territoires déformés par les mobilités ?. Constructif, 60(3), 51-55.

DESPRÉS, C., VACHON, G., & FORTIN, A. (2011). Implementing Transdisciplinarity : Architecture and Urban Planning at Work. In I. Doucet & N. Janssens (Éds.), Transdisciplinary Knowledge Production in Architecture and Urbanism (p. 33-49). Springer Netherlands.

DEVAUX, C. (2013). L'habitat participatif : De l'émergence d'une initiative habitante à son intégration dans l'action publique [Thèse de doctorat, Paris Est].

DEVISME, L. (2010). Le praticien réflexif et le théoricien activiste. Urbanisme, 372.

DI MEO, G. (2010). La métropolisation. Une clé de lecture de l'organisation contemporaine des espaces géographiques. L'Information géographique, 74(3), 23-38.

DONZELOT, J. (2004). La ville à trois vitesses : Relégation, périurbanisation, gentrification. Esprit (1940-), 303 (3/4), 14-39.

DONZELOT, J. (2006). Refonder la cohésion sociale. Esprit, Décembre (12), 5-23.

DOUTRELIGNE, P. (2010). Genèse du droit au logement opposable. Informations sociales, 157(1), 104-112.

DRIANT. (2015a). Les politiques du logement en France. Paris : La Documentation française.

DRIANT, J.-C. (2013). Crise du logement ?. Quelles crises ?. Savoir/Agir, 24(2), 19-25.

DRIANT, J.-C. (2014a). Enjeux et débats des politiques du logement en France. Revue d'économie financière, 115(3), 189-208.

DRIANT, J.-C. (2014b). Enjeux et débats des politiques du logement en France. Revue d'économie financière, 115(3), 189-208.

DRIANT, J.-C. (2015b). La crise du logement vient-elle d'un déficit de constructions ?. L'Économie politique, 65(1), 23-33.

DRIANT, J.-C. (2019). Il faut encore parler de crise du logement ! In Manuel indocile de sciences sociales (p. 927-935). Paris : La Découverte.

DRIANT, J.-C. (2021a). La notion de parcours résidentiel a-t-elle encore un sens ?. Tous urbains, 33(1), 29-34.

DRIANT, J.-C. (2021b). Le logement social. Politique du logement.com.

DRIANT, J.-C., & MADEC, P. (2018). Les crises du logement.

DUBOIS, J. (1996). Communautés de politiques publiques et projets urbains : Deux opérations d'urbanisme municipales : Antigone à Montpellier, 1978-1985 et Sextius-Mirabeau à Aix-en-Provence, 1989-1995 [Thèse de doctorat, Paris, EHESS].

DUBOIS, J. (2009). Les politiques publiques territoriales : La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

DUBOIS, J. (2022). Quelle capacité d'autonomisation d'un gouvernement métropolitain ?. La construction d'une politique d'aménagement par Aix Marseille Provence en France. Revue d'Économie Régionale & Urbaine, Juin (3), 363-383.

DUBOIS-TAINE, G. (2002). La ville émergente : Résultats de recherches. Paris : PUCA.

DUBOIS-TAINE, G., & CHALAS, Y. (1997). La ville émergente. La Tour d'Aigues : Éditions de La Tour d'Aigues : Éditions de L'Aube.

DUMONT, G.-F. (2019). Les besoins en logement et leur géographie. Comment les mesurer ?. Quelle prospective ?. Les Analyses de Population & Avenir, 13(9), 1-28.

DUMONT, G.-F. (2023). Populations, peuplement, territoires en France : Comprendre chacun de ces termes. Bulletin de l'association de géographes français. Géographies, Volume 100(Numéro 2), Article Numéro 2.

DURKHEIM, É. (1970). La science sociale et l'action. Paris : Presses Universitaires de France.

EZENNIA, I. S., & HOSKARA, S. O. (2019). Methodological weaknesses in the measurement approaches and concept of housing affordability used in housing research : A qualitative study. PLOS ONE, 14(8), e0221246.

FEE, D. (2010). Le logement social en Angleterre : Trente ans de déclin. Informations sociales, 159(3), 80-89.

FERRAS, R., & VOLLE, J.-P. (1988). Montpellier, ou la technopole en représentation : Valeur d'usage et valeur d'image. In Montpellier Europole. Montpellier : GIP Reclus-Maison de la Géographie.

FERRAS, R., & VOLLE, J.-P. (1993). Montpellier : Continuités et ruptures. Restructuraciones urbanas, espagnol ; castillan, 5, 349.

FIJALKOW, Y. (2011). Sociologie du logement. Paris : La Découverte.

FIJALKOW, Y. (2016). Sociologie du logement (Nouvelle éd). Paris : La Découverte.

FLAMAND, J.-P. (1989). Loger le peuple : Essai sur l'histoire du logement social en France. Paris : La Découverte.

FORREST, R., MURIE, A., & MAURY, H. (1994). Les promesses d'une démocratie de propriétaires. Le cas du Royaume-Uni. Les Annales de la Recherche Urbaine, 65(1), 14-25.

FORTIER, B. (1997). La ville ouverte, généalogie d'un projet. In La ville émergente. La Tour d'Aigues : Éditions de L'Aube.

FOUCAULT, M. (2004). Naissance de la biopolitique. Cours au collège de France, 1978-1979.

FOURQUET, J., & CASSELY, J.-L. (2021). La France sous nos yeux. Paris : Éditions du Seuil.

FRIBOURG, A.-M. (1998). Évolution des politiques du logement depuis 1950. In Logement et habitat état des savoirs.

FRIEDMAN, M. (1962). Capitalism and freedom. Chicago : Université of Chicago Press.

FRIGGIT, J. (2009). Le prix des logements sur une longue période. Informations sociales, 155(5), 26-33.

FRIGGIT, J. (2022). CGEDD - Le prix de l'immobilier d'habitation sur le long terme.

FUSCO, G., & SCARELLA, F. (2011). Métropolisation et ségrégation sociospatiale. Les flux de mobilités résidentielles en Provence-Alpes-Côte d'Azur. L'Espace géographique, 40(4),

GARNIER, J.-P. (1988). Le laboratoire montpelliérain entre tekhnê et polis. In Montpellier Europole. Montpellier : GIP Reclus-Maison de la Géographie.

GARREAU, J. (1991). Edge City : Life on the New Frontier. Knopf Doubleday Publishing Group.

GASCHET, F., & Lacour, C. (2002). Métropolisation, centre et centralité. Revue d'Économie Régionale & Urbaine, février (1), 49-72.

GHALLAL, S., FEIGE, J., & LOPEZ, J.-C. (2022). Proposition d'un modèle de gestion publique entrepreneuriale du maire. Vie & sciences de l'entreprise, 214-215(2-3), 84-111.

GHEKHIERE, L. (2008). Le développement du logement social dans l'Union européenne. Revue des politiques sociales et familiales, 94(1), 21-34.

GHEKHIERE, L. (2008). Le développement du logement social dans l'Union européenne. Revue des politiques sociales et familiales, 94(1), 21-34.

GHEKHIERE, L. (2011). Évolution du sens du logement social à l'épreuve de la crise et du droit communautaire de la concurrence. In Loger l'Europe : Le logement social dans tous ses États. Paris : La Documentation Française.

GHEKHIERE, L. (2018, décembre 20). Logement social : Modèles économiques face à la crise. Logement abordable et politiques locales de l'habitat, regards croisés européens.

GHORRA-GOBIN, C. (2005). De la ville à l'urban sprawl : La question métropolitaine aux Etats-Unis. Cercles, 13, 123-138.

GHORRA-GOBIN, C. (2010). De la métropolisation : Un nouveau paradigme ?. Quaderni. Communication, technologies, pouvoir, 73, Article 73.

GIMAT, M. (2017a). Jouer des « frontières » pour produire le logement social. La péréquation lors de la construction d'opérations de logement mixtes dans le Bordelais. Métropoles, 20, Article 20.

GIMAT, M. (2017b). Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des HLM (2004-2014). Revue de la régulation, 22.

GIMAT, M. (2017c). 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].

GINTRAC, C., & MEKDJIAN, S. (2014). Le peuple et la « France périphérique » : La géographie au service d'une version culturaliste et essentialisée des classes populaires. Espaces et sociétés, 156-157(1-2), 233-239.

GIORDANO, Y., & JOLIBERT, A. (2021). Spécifier l'objet de la recherche. Pearson Education, p47-86, 2012.

GRANELLE, J.-J. (1968). La Formation des Prix du Sol dans l'Espace Urbain. Revue d'économie politique, 78(1), 50-69.

GRAVE, N. (2012). Le logement social en Russie : Aujourd'hui et demain ?. In N. Guilluy-Sulikashvili (Éd.), L'énigme Russe : Pouvoir-économie et société (p. 173-188). Villeneuve-d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion.

GROSSMANN-WIRTH, V., RIVAUD, S., & SORBE, S. (2010). Comprendre la formation de la bulle immobilière américaine et son éclatement (N° 438-440; Economie et Statistique). Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

GUEDEZ, A. (1997). Joué-les-Tours, du côté des acteurs ordinaires. In La ville émergente. La Tour d'Aigues : Éditions de L'Aube.

GUEYMARD, S. (2006). Facteurs environnementaux de proximité et choix résidentiels. Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie, Dossier 7, Article Dossier 7.

GUIGOU, J-L. (1983). La rente foncière (Vol. 153). Paris : Economica.

HALBERT, L. (2018). Infrastructures financières et production urbaine : Quatre circuits de financement de l'immobilier locatif en France métropolitaine. Espaces et sociétés, 174(3), 71-86.

HANCOCK, K. (1993). « Can Pay?. Won't Pay?. » or Economic Principles of « Affordability ». Urban Studies, 30, 127-145.

HARVEY, D. (2010). Le nouvel impérialisme. Paris : Les prairies ordinaires.

HAYEK, F. A. (1960). The constitution of liberty. Routledge & Kegan Paul.

HAYEK, F. A. von. (1944). The Road to serfdom (Repr). Routledge.

HENMAN, P., & JONES, A. (2012). Exploring the use of residual measures of housing affordability in Australia : Methodologies and concepts. Melbourne : Australian Housing and Urban Research Institute Limited.

HÉRAULT, B. (1990). Topalov Christian, Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible. Revue française de sociologie, 31(3), 507-511.

HERION, P. (2006a). Aperçu du droit au logement à travers le droit international et européen. Pensée plurielle, 12(2), 21-33.

HINCKER JOURDHEUIL, A.-L. (2019). Une architecture de promoteur pour le logement social : La Véfa-HLM. Paris : PUCA.

HOUARD, N. (2011). Loger l'Europe, le logement social dans tous ses états. Paris : La Documentation française.

HOUARD, N. (2013). Le logement social aux Pays-Bas. Vers la fin de la logique universaliste de l'État-providence ?. Revue de l'OFCE, 128(2), 49-72.

HOWENSTINE, E. J. (1983). Attacking Housing Costs : Foreign Policies and Strategies. Rutgers University, Center for Urban Policy Research.

HUC, A. (2021). Réguler le marché : L'action des politiques publiques locales sur la production de logement à Montpellier. Espace populations sociétés. Space populations societies, 2020/3-2021/1, Article 2020/3-2021/1.

IDT, J. (2023). Les entreprises publiques locales au début du XXIe siècle : Un paysage et des logiques d'action en recomposition. Histoire urbaine, 68(3), 123-144.

JACQUET, P. (1999). Deux décennies de mondialisation financière. Politique étrangère, 645-661.

JAILLET, M.-C. (2004). L'espace périurbain : Un univers pour les classes moyennes. Esprit (1940-), 303 (3/4), 40-62.

JARRIGE, F., NEGRIER, E., & SMYRL, M. (2015). La ressource foncière comme ressource politique. Une comparaison entre Denver (Colorado – USA) et Montpellier (Languedoc-Roussillon – France). Pôle Sud, 42(1), 43-62.

JODELET, D. (2001). Le phénomène Nimby. In L'Environnement, question sociale (p. 91-97). Paris : Odile Jacob.

JULIEN, P. (1996). Spécificités des grandes villes de province. Économie et Statistique, 294(1), 137-152.

KEARNS, A. (1992). Affordability for Housing Association Tenants. A Key Issue for British Social Housing Policy. Journal of Social Policy, 21(4), 525-549.

KEARNS, A., REDMOND, D., & MALCOLM, J. (1993). The" Ins" and" Outs" of Renting : A Study of the Socio-economic Circumstances of Scottish Housing Association Tenants. Department of Social & Economic Research, University of Glasgow.

KEYNES, J. M. (1936). The General Theory of Employment, Interest and Money. New-York: Prometheus Books

KIM-KEUNG HO, J. (2015). An examination of the sources of complexity on housing affordability (HA) as a concept and concerns in housing studies. European Academic Research, 10.

LA FERRIÈRE, S. (2021). Montreal, building an inclusive city. In Cities and Affordable Housing : Planning, Design and Policy Nexus (1re éd.). Routledge.

LAMBERT, A. (2018). Faut-il promouvoir l'accès à la propriété des classes populaires ?. In Les crises du logement. Paris : Presses Universitaires de France.

LE MERRER, P. (2016). Les métropoles : Quel impact sur les territoires ?. Idées économiques et sociales, 184(2), 35-42.

LE ROUZIC, V. (2019). Essais sur la post-propriété : Les organismes de foncier solidaire face au défi du logement abordable [Thèse de doctorat, Paris 1].

LEFEBVRE, B., MOUILLART, M., & OCCHIPINTI, S. (1993). Politique du logement, 50 ans pour un échec. Paris : L'Harmattan.

LEFEBVRE, H. (1968). Le Droit à la ville. Paris : Anthropos.

LEFEBVRE, H. (1974). La production de l'espace. Paris : Anthropos.

LEGER, J.-M. (2017). Pavillon, maison de ville, maison en bande, gated community : Quatre figures de l'individualité habitée. Sociologies.

LEMOINE, B., & ORLEAN, A. (2022). L'ordre de la dette : Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché. Paris : La Découverte.

LEPLAIDEUR, J., & LE GOFF, W. (2021). Le changement d'état du logement social. Esprit, Septembre(9), 57-65.

LERMAN, D. L., & REEDER, W. J. (1987). The Affordability of Adequate Housing. Real Estate Economics, 15(4), 389-404.

LEVASSEUR, S. (2015). « La loi SRU et les quotas de logements sociaux : 15 ans après, quel bilan?.. OFCE Notes du Blog, 54. https://sciencespo.hal.science/hal-03567995/document.

LEVY, J. (1996). La ville, concept géographique, objet politique. 1996/5 n°92.

LEVY-VROELANT, C., & TUTIN, C. (2010a). État-Providence et logement social, ou l'introuvable modèle social européen. In Le logement social en Europe au début du XXIème siècle. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

LEVY-VROELANT, C., & TUTIN, C. (2010b). France : Un modèle généraliste en question. In Le logement social en Europe au début du XXIème siècle. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

LEVY-VROELANT, C., & TUTIN, C. (2010c). Le logement social en Europe au début du XXIème siècle. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

LUEA, H. M. (2008). THE IMPACT OF FINANCIAL HELP AND GIFTS ON HOUSING DEMAND AND COST BURDENS. Contemporary Economic Policy, 26(3), 420-432.

LUSSAULT, M. (1993). Le mythe de la notion de quartier. Tours : Maison des Sciences de la Ville.

MACLENNAN, D., & WILLIAMS, R. U. (1990). Affordable Housing in Britain and the United States. Joseph Rowntree Foundation.

MANGIN, D. (2009). Les métropoles européennes de l'après-crise. Futuribles, 354, 33-38.

MANIAQUE, C. (2006). Harvard Graduate School of Design, une chambre d'écho pour les CIAM. La modernité critique, 49-62.

MARCHAL, H., & STÉBÉ, J.-M. (2014). Repenser la centralité : L'exemple d'une ville moyenne française. Sociologie et sociétés, 45(2), 111-128.

MARCHAL, H., STEBE, J.-M., & LIQUETE, V. (2019). Des stéréotypes tenaces sur les banlieues et les zones périurbaines. Hermès, La Revue, 83(1), 170-175.

MARDANI, A., JUSOH, A., NOR, K., KHALIFAH, Z., ZAKWAN, N., & VALIPOUR, A. (2015). Multiple criteria decision-making techniques and their applications–a review of the literature from 2000 to 2014. Economic research-Ekonomska istraživanja, 28(1), 516-571.

MARTOUZET, D. (2002). Normativité et interdisciplinarité en aménagement-urbanisme. Revue d'économie Régionale et Urbaine, 4, 619-642.

MATTINA, C. (2007). Les élus en action : Redistribution clientélaire et transformations des ressources publiques en milieu urbain. Sciences de la société, 71, 47-66.

MILLER, E. F. (2010). Hayek's the constitutions of liberty : An account of its argument. Inst. of Economic Affairs.

MONTEIL, P.-O. (2013). L'« englobant/englobé » selon Ricoeur :une critique implicite de la raison néolibérale. Raisons politiques, 52(4), 109-122.

MORET, F. (1998). Le logement et la question sociale (1830-1870). In Logement et habitat, l'état des savoir. Paris : La Découverte.

MOUILLART, M. (1998a). L'analyse économique du bien logement. In Logement et habitat, état des savoirs. Paris : La Découverte.

MOUILLART, M. (1998b). Le logement comme catégorie économique. In Logement et habitat, état des savoirs. Paris : La Découverte.

NAPPI-CHOULET, I. (2012). Le logement, laissé-pour-compte de la financiarisation de l'immobilier. Esprit, Janvier(1), 84-95.

NAPPI-CHOULET, I. (2013). La financiarisation du marché immobilier français : De la crise des années 1990 à la crise des subprimes de 2008. Revue d'économie financière, 110.

NATIVEL, C. (2009). Le logement abordable à l'heure de la crise des subprimes. Problèmes, enjeux et action publique aux États-Unis et au Royaume-Uni. Informations sociales, 155(5), 80-88.

NDUBUEZE, O. (2007). Measuring housing affordability : A composite approach. Proceedings of the ENHR 2007 International Conference Sustainable Urban Areas, Rotterdam, The Netherlands, 25-28.

NÉGRIER, E. (1993). Montpellier : International competition and community access. Manchester : Manchester University Press.

NEGRIER, E. (2001). Territoire, Leadership et Société. Georges Frêche et Montpellier. Sciences de la société : Les cahiers du LERASS, 63-87.

NEGRIER, E., & TEILLET, P. (2020). Culture et métropole : Une trajectoire montpelliéraine. POPSU. Paris : Autrement.

ÖZDEMIR SARI, Ö. B., & AKSOY KHURAMI, E. (2023). Housing affordability trends and challenges in the Turkish case. Journal of Housing and the Built Environment, 38(1), 305-324.

PALTRINIERI, L. (2014). Pour une histoire conceptuelle du doublet « population/peuplement ». In F. Desage, C. Morel Journel, & V. Sala Pala (Éds.), Le peuplement comme politiques (p. 43-63). Rennes : Presses universitaires de Rennes.

PAQUOT, T. (1990). Homo urbanus : Essai sur l'urbanisation du monde et des mœurs. Paris : Éditions du Félin.

PAQUOT, T. (2014). Critique de l'après-ville. Tous urbains, 6(2), 20-31.

PAQUOT, T., LUSSAULT, M., & YOUNÈS, C. (2007). Habiter, le propre de l'humain : Villes, territoires et philosophie.

PARETO, V. (1919). Traité de sociologie générale (Vol. 2). Payot & cie.

PECH, T. (2011). Deux cents ans de classes moyennes en France (1789-2010). L'Économie politique, 49(1), 69-97.

PINSON, D.; THOMANN, S. (2002). Territoires de la maison en péri-urbain et métropolisation : Villas en campagne urbaine entre Aix et Marseille. In La ville émergente. Paris : PUCA.

PINSON, D. (2004). L'Urbanisme : Une discipline indisciplinée ?. Futures, août 2023.

PINSON, D. (2018). L'urbanisme, ou le refoulement de la normativité. Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement. Territory in movement Journal of geography and planning, 39-40, Article 39-40.

PINSON, G. (2007). Gouverner une grande ville européenne : Les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester. Sciences de la société : Les cahiers du LERASS, N° 71, 89.

PINSON, G. (2020). La ville néolibérale. Paris : Presses Universitaires de France.

PIRON, O., & DUBOIS-TAINE, G. (1998). La ville émergente, constats pour renouveler les lignes de l'action publique. Paris : PUCA.

PISANI, E. (1977). Utopie foncière. Paris : Éditions du Linteau.

POULOT, M. (2016). Être ou ne pas être rural... : Ou quand le rural se décline en ville comme à la campagne. Pour, N° 228(4), 69-76.

PRIEMUS, H., & DIELEMAN, F. (2002). Social Housing Policy in the European Union : Past, Present and Perspectives. Urban Studies, 39(2), 191-200.

PROUDHON, P.-J. (1840). Qu'est-ce que la Propriété ?. Paris : Librairie internationale.

PROUDHON, P.-J. (1866). Théorie de la propriété. Paris : Librairie internationale.

RICARDO, D. (1817). Principes de l'économie politique et de l'impôt. Paris : J.P Aillaud.

ROBINSON, J. (2013). Ordinary cities : Between modernity and development. Routledge.

ROCHE, S. (1993). Les politiques publiques face au déclin des identités territoriales. Tours : Maison des Sciences de la Ville.

ROCHON, F. (2023). Modèle HLM : Le logement social dans la politique du logement contemporaine en France [Thèse de doctorat, Marnes-la-vallée ENPC].

ROUBIEU, N. (2008). Coordonner développement urbain et développement des transports publics : L'expérience du SCOT de l'agglomération de Montpellier. Transports urbains, 113(2), 10-13.

ROUSIER, N. (2000). Claude Lacour, Sylvette Puissant (dir.) La métropolisation , croissance, diversité, fractures. Notes de lecture. Les Annales de la Recherche Urbaine, 87(1), 118-119.

RUBY, C. (1990). Thierry PAQUOT, Homo urbanus : Essai sur l'urbanisation du monde et des moeurs, Collection Essai - Félin, 1990. Raison présente, 95(1), 174-175.

RUKAIYAT, O. A., YAKUBU, S., FOLUKE, F. O., & Ismail, O. (2015). Housing Affordability by Federal Civil Servants in Minna, Nigeria : Emerging Issues. J. Mgmt. & Sustainability, 5, 90.

SALEZ, N. (2017). Construire des HLM ne suffit pas. Hors-série 5(HS5), 14-16.

SANDLER, T., & TSCHIRHART, J. (1997). Club theory : Thirty years later. Public Choice, 93(3), 335-355.

SANSOT, P. (1997). L'éclatement de nos perceptions et de nos usages. In La ville émergente. La Tour d'Aigues : Éditions de L'Aube.

SASSEN, S. (1991). The Global City : New York, London, Tokyo. Pinceton : Princeton University Press.

SCHERRER, F. (2013). Le champ de la recherche en urbanisme existe-t-il?. Quelques repères pour la relève. Urbia, HS, 1, 225-231.

SCHNAPPER, D. (2014). Le savant et le politique à l'âge démocratique. In Inégalités et justice sociale (p. 245-254). Paris : La Découverte.

SHIELDS, R. (2013). Places on the margin : Alternative geographies of modernity. Routledge.

SIMON, H. A. (1979). Models of thought (Vol. 352). Yale : Yale University press.

STERCK, A. (2004). Financement de l'action publique et nouvelles formes de territorialité. Bruxelles : Presses Universitaires Saint-Louis.

STONE, M. E. (2006). What is housing affordability?. The case for the residual income approach. Housing policy debate, 17(1), 151-184.

STONE, M. E., BURKE, T., & RALSTON, L. (2011). The residual income approach to housing affordability : The theory and the practice.

STREECK, W. (2018). Du temps acheté. La crise sans cesse ajournée du capitalisme démocratique. Paris : Gallimard.

TANG, C. P. (2012). Measuring the affordability of housing association rents in England : A dual approach. International Journal of Housing Markets and Analysis, 5(3), 218-234.

THALMANN, P. (1999). Identifying Households which Need Housing Assistance. Urban Studies, 36(11), 1933-1947.

THALMANN, P. (2003). 'House poor' or simply 'poor'?. Journal of Housing Economics, 12, 291-317.

TIMBEAU, X. (2018). Prêter aux riches pour les enrichir : L'entre-soi et la bulle robuste. In Les crises du logement. Paris : Presses Universitaires de France.

TOPALOV, C. (1987). Le logement en France : Histoire d'une marchandise impossible. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

TOUSSAINT, J.-Y., & VAREILLES, S. (2018). Enseigner l'urbanisme par les objets. Retour sur une expérience en école d'ingénieurs et à l'université. Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement. Territory in movement Journal of geography and planning, 39-40,

TSENKOVA, S. (2016). Sustainable housing and liveable cities. Urban Research & Practice, 9(3), 322-326.

TSENKOVA, S. (2021). Cities and Affordable Housing : Planning, Design and Policy Nexus (1re éd.). Routledge.

VAN DAMME, S. (2013). Une histoire des savoirs urbains est-elle possible ?. Métropolitiques.

VERMEESCH, S. (2008). Changer l'espace pour changer la vie : Couche moyenne et habitat. Espaces de vie, espaces enjeux. Entre investissements ordinaires et mobilisations politiques, Rennes, PUR, 2-10.

VERMEREN, P. (2021). Introduction. In L'impasse de la métropolisation (p. 9-21). Paris : Gallimard.

VIALA, L., & VOLLE, J.-P. (2010). Le Schéma de Cohérence Territoriale. In Montpellier, la ville inventée. POPSU. Marseille : Parenthèses.

VIARD, J. (1994). La société d'archipel, ou les territoires du village global. La Tour d'Aigues: Éditions de L'Aube.

VIGANO, P. (2016). Les territoires de l'urbanisme, le projet comme producteur de connaissance. Genève : MétisPresses.

VIRILIO, P. (2004). Ville panique, ailleurs commence ici. Paris : Galilée.

VOINEA, S., & DESROUSSEAUX, A.-M. (1949). La socialisation. Paris : Presses universitaires de France.

VOLLE, J.-P., & BERNIE-BOISSARD, C. (2008). Montpellier, la ville inventée - SCOT. POPSU. Marseille : Parenthèses.

VOLLE, J.-P., & FERRAS, R. (1988). Les nouveaux espaces de la technopole montpelliéraine. In Montpellier Europole. Montpellier : GIP Reclus-Maison de la Géographie.

VOLLE, J.-P., VIALA, L., NEGRIER, E., & BERNIE-BOISSARD, C. (1996). Montpellier. Atlas historique des villes de France, 204-228.

VOLLE, J.-P., VIALA, L., NEGRIER, E., & BERNIE-BOISSARD, C. (2010). Montpellier, la ville inventée. Collection La Ville en train de se faire. Marseille : Parenthèses.

VON MISES, L. (1949). Human Action : A Treatise on Economics. Yale : Yale University Press.

VORMS, B. (2020). Dissocier foncier et bâti : Une idée d'avenir ?. Constructif, n°57, 34 à 37.

WALRAS, L. (1860). L'économie politique et la justice. Paris : Librairie de Guillaumin.

WEBER, M. (1919). Le savant et le politique. Conférences prononcées en 1917 et 1919 à l'université de Munich, « Wissenschaft als Beruf et Politik als Beruf ».

WETZSTEIN, S. (2017). The global urban housing affordability crisis. Urban Studies, 54(14), 3159-3177.

WHITEHEAD, C. (2010). Le laboratoire anglais. In Le logement social en europe au début du XXIème siècle. Paris : Presses Universitaires de France.

WHITEHEAD, C. M. E. (1991). From Need to Affordability : An Analysis of UK Housing Objectives. Urban Studies, 28(6), 871-887.

WOLFELSPERGER, A. (1998). Économie publique. Paris : Presses Universitaires de France.

WONG, K. W., HUI, C. M., TO, W. H., & CHUNG, K. W. (2010). Measuring Affordability and factors affecting affordability of Elderly in Hong Kong.

XIMENEZ, A. (2020). De la réflexivité professionnelle à la critique des pratiques. Carnet Esprit critique.

ZAMPONI, F. (2001). Montpellier, métropole du Sud. Paris : Fayard.

ZANINETTI, J.-M. (2021). Le peuplement de la France : Une double révolution démographique. Population & Avenir, 5, 4-7.

ZAVADSKAS, E. K., CAVALLARO, F., PODVEZKO, V., UBARTE, I., & KAKLAUSKAS, A. (2017). MCDM assessment of a healthy and safe built environment according to sustainable development principles : A practical neighborhood approach in Vilnius. Sustainability, 9(5), 702.

RAPPORT, NOTE INTERNE, ETUDE, DOCUMENT DE PLANIFICATION, TEXTE JURIDIQUE

28e rapport sur l'état du mal-logement en France, Fondation Abbé Pierre (2023). https://www.fondation-abbe-pierre.fr/actualites/28e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2023

29e rapport sur l'état du mal-logement en France, Fondation Abbé Pierre (2024). https://www.fondation-abbe-pierre.fr/actualites/29e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2024

Access to affordable housing is the keystone of a stable society, Build Europe (2023). https://www.scottishhousingnews.com/articles/access-to-affordable-housing-is-keystone-of-a-stable-society-g7-housing-ministers-warned

ADEMA, W., PLOUIN, M., & FLUCHTMANN, J. (2020). *Le logement social : Un élément essentiel des politiques de logement d'hier et de demain, Synthèses sur l'emploi, le travail et les affaires sociales,* OCDE. https://www.oecd.org/fr/publications/le-logement-social-un-element-essentiel-des-politiques-de-logement-d-hier-et-de-demain_94037dcc-fr.html

AHD – Affordable Housing Database, OCDE (s.d.). https://www.oecd.org/content/oecd/en/data/datasets/oecd-affordable-housing-database.html

Bail Réel et Solidaire et Prêt Social Location-Accession, des dispositifs qui facilitent l'accession à la propriété des ménages modestes, Observatoire Départemental de l'Habitat 34 (2023).

BALEO, M. (2020). *Derrière les mots : Le logement abordable*, La Fabrique de la Cité. https://www.lafabriquedelacite.com/publications/derriere-les-mots-le-logement-abordable/

Base des aires d'attraction des villes, INSEE (2020). https://www.insee.fr/fr/information/4803954

Bilan autorisations 2012. Ville de Montpellier, Service DUOP, Note interne (2013).

BODEWIG, C., & RIDAO-CANO, C. (2018). *Growing United : Upgrading Europe's Convergence Machine*, Banque mondiale. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/250311520359538450/growing-united-upgrading-europes-convergence-machine?_gl=1*1ymfwxn*_gcl_au*Mzc5NTY3OTMuMTcyNjA2MTY4Nw

Boîte à outils de l'OCDE pour les politiques publiques du logement—Rapport de synthèse. OCDE (2021). https://www.oecd.org/fr/publications/boite-a-outils-de-l-ocde-sur-le-controle-et-la-mise-en-uvre-de-la-reglementation_705e3dc1-fr.html

CAVALLERI, M. C., COURNEDE, B., & ÖZSÖGÜT, E. (2019). *How responsive are housing markets in the OECD ?. National level estimates,* OCDE. https://www.oecd-ilibrary.org/content/paper/4777e29a-en

Chiffre clé sur l'Europe, Eurostat (2022). https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-key-figures/-/ks-ei-22-001

Chiffres clés du logement - Propriétaires occupants, Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires (2022). https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-du-logement-2022/7-proprietaires-occupants#:~:text=Début%202021%2C%2017%2C6%20millions,achat%20de%20leur%20résidence%20principale

Commentaires sur la Charte Sociale Européenne, Comité européen des droits sociaux (2019). https://rm.coe.int/rapport-fra-fr/16809cfbb1

Comparatif de niveaux de loyers sur Montpellier avec une modulation de -10% - Note interne. Ville de Montpellier (2016).

Conclusion du CNR Logement par Élisabeth Borne [Enregistrement vidéo]. https://www.youtube.com/watch?.v=h6kWA_crRag

Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable Habitat III, ONU (2016). https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/habitat3/

CONRAD, S. (2021). *Quinquennat Macron : Le grand décryptage Logement*, Institut Montaigne. https://www.institutmontaigne.org/publications/quinquennat-macron-le-grand-decryptage

Construire pour un avenir meilleur : Des politiques pour un logement plus abordable, Synthèses sur l'emploi, le travail et les affaires sociales, OCDE (2021). https://read.oecd-ilibrary.org/view/?.ref=1060_1060078-vkilepncf5&title=FR_OECD-affordable-housing-policies-brief

Contrat de Ville, protocole d'engagements renforcés et réciproques 2019-2022, avenant n°2, Montpellier3M (2019).

Convention quinquennale 2023-2027 entre l'État et Action Logement. https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047964037#:~:text=Dans%20le%20cadre%20de%20la%20convention%20quinquennale%202023%2D2027%2C%20Action,la%20politique%20publique%20du%20logement

CRAC Secteur Est du territoire Saint Brès, situation au 31 décembre 2022, SERM (2022).

Décret n° 2008-670 du 2 juillet 2008 portant création de l'Établissement public foncier de Languedoc-Roussillon.

Décret no 2017-836 du 5 mai 2017 modifiant le décret no 2008-670 du 2 juillet 2008 portant création de l'Établissement public foncier de Languedoc-Roussillon.

Définition de l'accession abordable sur le territoire de la Métropole (Délibération n°M2021-216), Montpellier3M (2012).

DELESTRE, S. (2023). *Propriétaires immobiliers au sein de la population au Royaume-Uni 2009-2018*. Statista.
https://fr.statista.com/statistiques/597038/proprietaires-immobiliers-parmi-population-royaume-uni/#:~:text=Ce%20graphique%20révèle%20la%20proportion,population%20du%20pays%20en%202018

Démographie : État des lieux et perspectives. Montpellier3M, Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat (2015)

Dossier complet − Commune de Juvignac (34123), INSEE (2024).
https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?.geo=COM-34123

Éclairages, logement social et territoires, Banque des territoires (2020).
https://www.caissedesdepots.fr/sites/default/files/2020-03/eclairages_21.pdf

Étude de l'activité des principaux promoteurs - Bilan 2013. Adéquation (2013).

Favoriser l'accessibilité financière des logements—Un logement abordable est un bien de première nécessité, OCDE (s.d.).
https://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/housing.html

Fiche de synthèse interne - Programme Local de l'Habitat 2013-2018. Agglomération de Montpellier (2013).

Global Economic Prospects, Banque mondiale (2024).
https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/6feb9566-e973-4706-a4e1-b3b82a1a758d/content

Guide pratique du prêt social de location-accession à destination des services de l'État, des collectivités territoriales, des opérateurs et des locataires-accédants, Ministère du Logement (2021).
https://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/IMG/pdf/2021_guide-psla_web_cle065e17.pdf

Housing, 2020-2030 Action Plan, City of Toronto (2019).

https://www.toronto.ca/community-people/community-partners/housing-partners/housingto-2020-2030-action-plan/

Housing inequality in Europe - Tackling inequalities in Europe : The role of social investment, Council of Europe Development Bank (2017). https://www.iut.nu/wp-content/uploads/2019/02/COE-Inequality-Housing.pdf

INCHAUSTE, G., KARVER, J., KIM, Y. S., & JELIL, M. A. (2018). *Living and leaving, Housing, Mobility and Welfare in the European Union*, Banque mondiale. https://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/living-and-leaving

Introduction des logements financés par le prêt social de location-accession dans le quota prévu par la loi SRU, Sénat (2012, juillet 26). https://www.senat.fr/questions/base/2012/qSEQ120701068.html

Keys Figures on European Living Conditions, Eurostat (2023). https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-key-figures/w/key-figures-on-european-living-conditions-2023-edition

L'accession à la propriété en chiffres - Un exemple concret : La résidence Nove'la à Montpellier, FI Courtage (2022).

LECLERQ, F., BOUTTE, F., Base Paysagiste, Ribi, R., Une Fabrique de la ville, Katalyse, & Ingerop. (2017a). *Montpellier Métropole Territoires - Livret 1, Constat d'étonnement*, Montpellier3M.

LECLERQ, F., BOUTTE, F., Base Paysagiste, Ribi, R., Une Fabrique de la ville, Katalyse, & Ingerop. (2017b). *Montpellier Territoires, une Métropole productive*. Montpellier3M.

Le droit à un logement abordable : Un devoir négligé en Europe, Commissariat aux droits de l'homme. (2020). https://www.coe.int/fr/web/commissioner/blog/2020/-/asset_publisher/aa3hyyf8wKBn/content/the-right-to-affordable-housing-europe-s-neglected-duty

Le logement : Un défi européen, une nouvelle stratégie, Build Europe (2019). https://buildeurope.net/wp-content/uploads/2019/05/Build-Europe-Manifeste-court.pdf

Les organismes de foncier solidaire et le bail réel solidaire, Ministère du Logement (2023). https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Les-organismes-de-foncier-solidaire-et-le-bail-reel-solidaire-2023_0.pdf

Le financement des PLS, Ministère de la Transition Écologique (2014, juillet 21) https://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/le-financement-des-pls-a1192.html

Le soutien à l'accession à la propriété dans et à proximité des Quartiers Prioritaires de la politique de la Ville - Note interne, Montpellier3M, Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat (2015)

L'État du logement en Europe, USH (2021).
https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/politique-du-logement-mouvement-hlm/l-etat-du-logement-en-europe-en-2021

Logement, Accession abordable à Montpellier - Note interne, ville de Montpellier, Département Urbanisme et Aménagement (2015).

Logement intermédiaire, Action Logement (2021).
https://www.actionlogement.fr/logement-intermediaire.

Logement locatif intermédiaire « institutionnel », Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires (2024).
https://www.ecologie.gouv.fr/logement-locatif-intermediaire-institutionnel

LOI 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (1).

Loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière— Légifrance. (s. d.).

LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (1), 2009-323 (2009).

LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (1), 2014-58 (2014).

LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (1), 2014-366 (2014).

LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (1), 2018-1021 (2018).

LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (1), 2021-1104 (2021).

Manifeste pour le futur du logement convenable, Revaloriser la puissance publique pour permettre le droit au logement convenable des communautés, UCLG (2019). https://www.uclg.org/sites/default/files/fr-manifeste-logement.pdf

Mémorandum to the Prime Minister on Unaffordable housing, Z2K Zacchaeus 2000 (2005). http://taxpayersagainstpoverty.org.uk/files/Z2K_Memorandum_to_the_PM_on_unaffordable_housing.pdf

Mutations économiques et urbanisation ; Cinq ans de recherche et d'expérimentation, Ministère de l'Équipement, Direction de l'aménagement urbain (1970). Paris : La Documentation française.

National Planning Policy Framework, Ministry of housing, Department for Levelling Up, Housing & Communities (2023).

https://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework--2

Note interne : Logement abordable, Montpellier3M (2016).

Observatoire de la crise sur la ville de Montpellier - 4ème trimestre 2010, Adéquation (2011).

Observatoire de la crise sur la ville de Montpellier - Bilan et perspective, Adéquation (2012).

Observatoire de l'habitat—Bilan 2018, Montpellier3M (2018).

Observatoire du marché immobilier de la Ville de Montpellier—Bilan 2013, Adéquation (2014)

ODD, Objectif 11 : Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables, ONU (2015).
https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/cities/

PIGEON, M., & LOOSVELDT, F. (2022, avril 11). *Lettre adressée à la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen sur l'initiative de Build Europe en faveur des réfugiés ukrainiens*, Build Europe.
https://buildeurope.net/uncategorized/lettre-addressee-a-ursula-von-der-leyen/

PITTINI, A. (2012). *Housing affordability in the EU : Current situation and recent trends,* CECODHAS, European Social Housing Observatory.
https://www.researchgate.net/profile/Alice-Pittini/publication/265059299_HOUSING_AFFORDABILITY_IN_THE_EU_Current_situation_and_recent_trends/links/568cf68d08ae71d5cd07075f/HOUSING-AFFORDABILITY-IN-THE-EU-Current-situation-and-recent-trends.pdf

Plan d'urgence pour le logement, Montpellier3M (2023).
https://www.montpellier3m.fr/logement.

PLH 2019-2024, Montpellier3M (2019).
https://www.montpellier3m.fr/plh

Programme Pluriannuel d'Intervention 2014-2018, EPF Languedoc Roussillon (2013).
https://www.epf-occitanie.fr/wp-content/uploads/2020/02/PPI-2014-2018-adopte-CA.pdf

Programme Pluriannuel d'Intervention 2019-2023, EPF Occitanie (2019).
https://www.epf-occitanie.fr/media/ppi-2019-20203/

Projet de loi pour développer l'offre de logements abordables, Dossier de presse. Ministère du Logement (2024).
https://www.ecologie.gouv.fr/presse/dossier-presse-guillaume-kasbarian-presente-projet-loi-developper-loffre-logements

Propriétaires - Locataires - Tableaux de l'économie française. INSEE (2019).
https://www.insee.fr/fr/statistiques/4277733?.sommaire=4318291

PUJOL, S. (2018). Montpellier Méditerranée Métropole - *Un territoire dynamique qui resterait jeune à l'horizon 2040 - Insee Analyses Occitanie - 65 (65),* INSEE.
https://www.insee.fr/fr/statistiques/3673373

Rapport annuel, Banque mondiale (2023).
https://www.banquemondiale.org/fr/about/annual-report

Regards croisés sur le logement abordable, Novela. Bouwfonds Marignan (2019).

Regions and Cities at a Glance, OCDE (2022).
https://www.oecd.org/fr/cfe/oecd-regions-and-cities-at-a-glance-26173212.htm

Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, ONU (2017).
https://digitallibrary.un.org/record/861179?.ln=en&v=pdf

Résolution sur l'accès à un logement décent et abordable pour tous (2019/2187(INI). Parlement Européen (2021).
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0020_FR.html

SCOT, Agglomération de Montpellier (2006).

SCOT, Bilan d'étape, Agglomération de Montpellier (2012).

Stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030, SWD (2021) 323, Parlement Européen (2021).
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?.uri=CELEX%3A52021DC0699

Tackling the world's affordable housing challenge, McKinsey (2014).
https://www.mckinsey.com/featured-insights/urbanization/tackling-the-worlds-affordable-housing-challenge

The Shift Campaign (s.d.).
https://make-the-shift.org

Traité de Concession d'Aménagement, Avenant n°7, Commune de Vendargues, GGL (2019).
http://vendargues.infos.free.fr/pvcm/cm20190528_q8_avenant_ggl.pdf

Under Pressure : The Squeezed Middle Class, OCDE (2019).
https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/under-pressure-the-squeezed-middle-class_689afed1-en

Valergues - Tissu pavillonnaire, Note interne. EPF Occitanie (2023).

ARTICLE, COMMUNIQUÉ, DOSSIER DE PRESSE

AGENCE FRANCE-PRESSE (2014). *« Bulle ou boom au Brésil ? ».* Le Devoir (2014, mars 11).
https://www.ledevoir.com/economie/402211/immobilier-bulle-ou-boom-au-bresil?

BEKMEZIAN, H. (2011). « *Pourquoi la France de propriétaires de Nicolas Sarkozy n'a pas vu le jour »*, Le Monde (2011, septembre 14).
https://www.lemonde.fr/politique/article/2011/09/14/pourquoi-la-france-de-proprietaires-de-nicolas-sarkozy-n-a-pas-vu-le-jour_1571732_823448.html

CORNUEL, D. (2013). « Faut-il construire 500 000 logements par an ?. ». Économie immobilière (2013, mars 16).
https://www.economieimmobiliere.com/construire-500000-logements-an/

DA VEIGA, L. (2023). *« Maires bâtisseurs, maires battus : la construction freinée par les oppositions »,* Les Échos (2023, décembre 8).
https://www.lesechos.fr/thema/articles/maires-batisseurs-maires-battus-la-construction-freinee-par-les-oppositions-2040106

DEFAWE, P. (2006). « Nicolas Sarkozy veut faire de la France un pays de propriétaires », Le Moniteur (2006, décembre 12).
https://www.lemoniteur.fr/article/nicolas-sarkozy-veut-faire-de-la-france-un-pays-de-proprietaires.1267524

FAGES, S. (2022). *« Pignan : Michelle Cassar maintient la culture Village »*, Hérault Tribune (2022, mai 19).
https://www.herault-tribune.com/articles/pignan-michelle-cassar-maintient-la-culture-village/

GAUTHIER, M. (2022). *« À Toronto et Vancouver, un marché immobilier de plus en plus inabordable »,* Courrier international (2022, juillet 27).
https://www.courrierinternational.com/article/canada-a-toronto-et-vancouver-un-marche-immobilier-de-plus-en-plus-inabordable

GENOVESE, V. (2023). *« La pénurie de logements au centre des préoccupations néerlandaises »,* Euronews (2023, novembre 21).
https://fr.euronews.com/my-europe/2023/11/21/la-penurie-de-logements-au-centre-des-preoccupations-neerlandaises

GUICHON, C. (2021). *« Ils construisent un habitat participatif écolo à Prades-le-Lez »,* France Bleu (2021, novembre 19).
https://www.francebleu.fr/infos/environnement/habitat-participatif-casalez-prades-le-lez-ecologie-1634653740

GUTTERES, A. (2022). *« Communiqué de presse »* ONU (2022, mai 18).
https://press.un.org/fr/2022/sgsm21283.doc.htm

HÉRAULT, M. (2024). *« Pays-Bas : Une crise du logement qui n'en finit pas de durer »*, Expression (2024, janvier 15).
https://www.magazineexpression.fr/Focus/Ailleurs/PAYS-BAS%20%3A%20UNE%20CRISE%20DU%20LOGEMENT%20QUI%20N'EN%20FINIT%20PAS%20DE%20DURER-3525

INA CULTURE (2012). *« Montpellier, polémique autour des HLM Antigone - Archive INA »* [Enregistrement vidéo].
https://www.youtube.com/watch?v=LE7kK1EenSc

JARONIAK, F. (2024). *« Il y a une urgence absolue à construire, Interview Cédric Grail, Directeur Altemed »* SO Gazette (printemps 2024).

LELONG, J. (2006). *« Montpellier. Le Scot approuvé »*, La Gazette des Communes (2006, février 22).
https://www.lagazettedescommunes.com/18631/montpellier-le-scot-approuve/

« Les Néerlandais ont une brique sur l'estomac », L'Écho (2023, mars 24).
https://www.lecho.be/opinions/lu-ailleurs/les-neerlandais-ont-une-brique-sur-l-estomac/10455874.html

MOIROUX, F (2004). *« De l'inversion du regard... Point de vue de Bernard Reichen »*, D'Architectures (2004, novembre 10).
https://www.darchitectures.com/de-linversion-du-regard-point-de-vue-de-bernard-reichen-a702.html

RENAUD, N. (2018). *« Logements : L'Allemagne aussi veut créer un choc d'offre ».* Les Échos (2018, septembre 24).
https://www.lesechos.fr/2018/09/logements-lallemagne-aussi-veut-creer-un-choc-doffre-978316

SCHAEFFER.F. (2021). *« La Chine s'attaque à la spéculation immobilière,* Les Échos (2021, septembre 8).
https://www.lesechos.fr/industrie-services/immobilier-btp/la-chine-sattaque-a-la-speculation-immobiliere-1344338

« Un conseil axé sur le compte administratif, le logement et la transition solidaire et climatique, Dossier de presse », Montpellier3M (2023, Juin 1er).
https://www.montpellier3m.fr/sites/default/files/2023-05/20230601-dp-conseilmetropolitain1erjuinvff.pdf

WHITE HOUSE (2024). *« Fact sheet : President Biden Announces Plan to Lower Housing Costs for Working Families »,* (2024, mars 7). https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/03/07/fact-sheet-president-biden-announces-plan-to-lower-housing-costs-for-working-families/

LISTE DES FIGURES

Figure 1 - Comparaison internationale de l'indice du prix des logements par revenu disponible par ménage 7

Figure 2 - Communes étudiées au sein de la grande aire d'attraction des villes de Montpellier 34

Figure 3 - Installation du terme « logement abordable » dans le discours institutionnel mondial 52

Figure 4 - Le logement abordable, caractérisation du terme 55

Figure 5 - Besoin théorique en logement abordable au regard du modèle et de la part de logement social 61

Figure 6 - Délimitation de l'emploi du terme « logement abordable » au regard du modèle de logement social 63

Figure 7 - Des classes moyennes et modestes de plus en plus touchées par le problème du logement abordable 66

Figure 8 - Le logement abordable : un segment de marché hybride, dépendant du modèle de logement social et empruntant aux marchés du logement libre et social 90

Figure 9 - Le logement abordable, une action publique marginalisée, supplantée par celle portant sur le logement social 112

Figure 10 - Cadre synthétique de référence de la fabrication du logement abordable 115

Figure 11 - Occurrence dans la presse française du terme « BRS » 120

Figure 12 - Les trois temps de la périurbanisation et l'abordabilité du logement 142

Figure 13 - Les villages de la métropole de Montpellier selon trois couronnes, du cœur métropolitain aux villages ruraux 161

Figure 14 - Un territoire riche d'espaces naturels remarquables et d'une biodiversité exceptionnelle 163

Figure 15 - Repérage des études de cas au sein du périmètre métropolitain montpelliérain . 169

Figure 16 - Mandat municipal et développement des projets de ZAC prévues au SCOT de 2006 202

Figure 17 - Maîtrise du taux de croissance au bénéfice des ménages des classes moyennes et modestes 207

Figure 18 - Un ciblage affiné de la production des logements sociaux et abordables dans le PLH 208

Figure 19 - Travail d’affinage de la cible dans le PLH 2019-2024 au regard de la notion de logement abordable 210

Figure 20 - Production du logement abordable à Montpellier, ZAC et diffus. 220

Figure 21 - Le modèle de développement du logement montpelliérain en ZAC 224

Figure 22 - Nombre de ventes de logements à prix encadrés destinés à des propriétaires occupants parmi l'ensemble des ventes en promotion, métropole de Montpellier. 229

Figure 23 - Nombre de logements financés dans la métropole de Montpellier bénéficiant d'un Prêt Locatif Accession..... 229

Figure 24 - Prise charge de l'abordabilité dans la planification et diffusion de l'inabordabilité : regards croisés sur le territoire intercommunal 232

Figure 25 - Maîtrise de l’abordabilité du logement dans le modèle historique opérationnel des ZAC 250

Figure 26 - Processus décisionnels dans les opérations d'ensemble en procédure de ZAC : aménageur privé, aménageur public..... 267

Figure 27 - Morcellement du jeu d'acteur entre anticipation et mise en œuvre opérationnelle 282

Figure 28 - Capacité des opérateurs à se saisir des dispositifs immobiliers existants..... 288

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 - Synthèse des entretiens semi-directifs menés 32

Tableau 2 - Occurrence, par secteur géographique, de l'utilisation des termes « logement abordable » et/ou « affordable housing » dans la presse mondiale 41

Tableau 3 - Rapports de la Banque mondiale traitant du logement abordable dans les pays africains 46

Tableau 4 - Analyse des modèles de logement social 60

Tableau 5 - Appartenance déclarée de la population française à une catégorie sociale 65

Tableau 6 - Définition de l'abordabilité dans le débat scientifique et questions de politiques publiques sous-tendues 98

Tableau 7 - Les métropoles « médianes » par la taille de population (de l'intercommunalité et la ville centre) et l'appartenance à une grande aire d'attraction des villes 156

Tableau 8 – Communes étudiées lors de la thèse : présentation synthétique et précisions des études de cas 168

Tableau 9 - Les trente-et-une communes de la Métropole : population, croissance démographique, part du logement locatif social pour les communes SRU 177

Tableau 10 - Définition des plafonds de ressources pour l'accession aidée dans la métropole de Montpellier 214

Tableau 11 - Grille de prix applicable aux opérations pour la production de logements en accession abordable sur le territoire métropolitain montpelliérain 214

Tableau 12 - Part de logement social et abordable autorisé par la ville de Montpellier 230

Tableau 13 - L'opération Mas Cobado : fiche Technique 244

Tableau 14 - Synthèse des caractéristiques des différents dispositifs immobiliers à disposition des acteurs opérationnels 249

Tableau 15 - Part de logements abordables, synthèse des cas d'études 274

LISTE DES ENCARTS

Encart 1 - Les sept caractéristiques du « logement suffisant » 40
Encart 2 - Le cadre de référence du *New Urban Agenda* 42
Encart 3 - Douze indicateurs clés du logement abordable, un bien de première nécessité 44
Encart 4 - Boîte à outils pour les politiques publiques du logement, rapport de synthèse, OCDE (2021) 45
Encart 5 - The Shift Campaign (2021) 47
Encart 6 - Résolutions de la Commission européenne sur l'accès à un logement décent et abordable pour tous 49
Encart 7 - La faiblesse de l'outil statistique au niveau européen 51
Encart 8 - Trois types de conception du modèle de logement social en Europe 58
Encart 9 - Les quatre « E » des difficultés des classes moyennes 68
Encart 10 - Préconisations sur le logement du commissariat européen aux droits de l'Homme 73
Encart 11 - Approche libérale et approche keynésienne du logement, un bref rappel historique 75
Encart 12 - Les aides à la personne dans la Loi Barre 81
Encart 13 - Conception du modèle de logement social en Europe et interventionnisme sur les marchés : synthèse 88
Encart 14 - Principe communautaire régissant l'attribution des aides d'État à des opérateurs de SIEG 107
Encart 15 - Focus sur le dispositif PSLA 117
Encart 16 - Les vingt-et-une métropoles françaises au 1er janvier 2015 153
Encart 17 - La démarche « Montpellier Territoires » 158
Encart 18 - Qu'est-ce-que le logement abordable ? Verbatim – Entretiens avec des maires des villages de la métropole de Montpellier 171
Encart 19 - Qu'est-ce-que le logement abordable ? Verbatim – Entretiens avec les acteurs de l'immobilier (promoteurs et bailleurs sociaux) 232
Encart 20 - L'opération Nove'la. Verbatim – Paroles d'acquéreurs 239
Encart 21 - Que pensez-vous du BRS ? Verbatim – Entretiens de tous les acteurs confondus 245

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 – Territorialités de l'habiter abordable……354

Annexe 2 – Plafonds de ressources des dispositifs immobiliers à disposition des acteurs opérationnels……... 379

Annexe 3 – Grilles d'entretiens…….. 386

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE 5

PARTIE 1 – UN OBJET AUX CONTOURS FLOUS 37

CHAPITRE 1 – L'ACCES POUR TOUS AU LOGEMENT URBAIN : UN PROBLEME DEVENU STRUCTUREL 38

A – Émergence de la notion dans le discours institutionnel mondial 38

a – Du logement suffisant au logement abordable, le tournant des années 2010 39
b – Un positionnement européen tardif 48
c – Ambiguïtés autour de l'usage du terme 53

B – Une question urbaine de nature sociale 56

a – Inscription dans le mal logement et la résidualisation du logement social 56
b – Les classes modestes et moyennes sous pression 64
c – Le logement abordable : une expression nouvelle du droit au logement ? 70

C – Une inscription endogène dans la matrice néolibérale et financière 74

a – Du besoin à l'abordabilité ou l'expression de la rupture néolibérale 74
b – Logement abordable et marchés 83
c – Un segment de marché hybride, entre logement libre et logement social 87

CHAPITRE 2 – DEBATS SCIENTIFIQUES ET DELICAT TRANSFERT DE LA NOTION DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES 95

A – Une approche en sciences sociales précoce mais incomplète 96

a – Clarification du concept dans les débats académiques 96
b – Mesurer l'abordabilité, un débat inachevé 99

B – Une intégration timide dans l'architecture institutionnelle 106

a – La crise du droit communautaire : un obstacle pour le logement abordable 106
b – En France, une approche tournée vers la question du logement social 110
c – Un bloc communal en première ligne de la mise en œuvre opérationnelle 114

CHAPITRE 3 – DU LOGEMENT ABORDABLE A L'HABITER ABORDABLE, UN AGENT ACTIF DES PROCESSUS DE METROPOLISATION 123

A – Les territorialités de l'habiter abordable 126

a – La question périurbaine au prisme de la quête d'abordabilité 126
b – L'épicentre de la ville mobile 128
c – L'ancrage dans une double territorialité 130

B – L'habiter abordable, un facteur de recompositions socio-spatiales 134

a – Ville au choix et choix contraints 134
b – Nomadisme spatial des classes moyennes 140
c – L'habiter abordable ou la revanche des villages ? 144

PARTIE 2 – LE BLOC COMMUNAL AU DEFI DE LA FABRIQUE POLITIQUE ET OPERATIONNELLE DE L'HABITER ABORDABLE 150

CHAPITRE 1 – PRESENTATION DU TERRAIN D'ETUDE 152

A – Montpellier, une métropole « médiane » 153

B – Montpellier et les villages, un territoire à deux visages 157

C – Des politiques publiques du logement inscrites dans un paradoxe 162

D – Choix des communes et études de cas : refléter « la métropole des villages » 164

CHAPITRE 2 – LES MAIRES ET LE LOGEMENT ABORDABLE 170

A – Un nouvel objet de l'action communale 170

a – Objet implicite et ré-ancrage dans la valeur d'usage du logement 170

b – Des injonctions contradictoires défavorables au logement abordable 173

B – L'habiter abordable, un levier politique dans les villages ? 181

a – L'opportunité d'une action publique ciblée 181

b – La préférence communale 183

c – L'action entrepreneuriale des maires au service de l'habiter abordable 189

C – Déploiement progressif du logement abordable dans la planification territoriale 198

a – Construction à marche forcée d'une spatialisation intercommunale du logement 198

b – Le PLH, de l'incantation productiviste à l'affinement des besoins 203

c – La définition et le cadrage de l'accession abordable, un exercice délicat 212

CHAPITRE 3 – SIGNES DE RUPTURE DU MODELE OPERATIONNEL MONTPELLIERAIN 218

A – Montpellier et les villages, rythmes différenciés et diffusion de l'inabordabilité .. 219

a – L'interventionnisme public sur l'abordabilité du logement au cœur du modèle opérationnel montpelliérain 219

b – Du besoin à l'abordabilité 224

B – Forces et faiblesses des dispositifs immobiliers à disposition 232

a – Les dispositifs relevant du logement social 235

b – Les dispositifs relevant du logement libre 237

c – Expériences iconoclastes ou modèles prometteurs ? 242

C – Défaillance du modèle historique au prisme de l'abordabilité 249

a – La maitrise perdue de la valeur foncière 251

b – La péréquation compromise 255

CHAPITRE 4 – AMENAGEURS, BAILLEURS SOCIAUX, PROMOTEURS : LE JEU D'ACTEURS HISTORIQUE BOUSCULE 263

A – Au cœur de la maîtrise de l'abordabilité, le couple maire/aménageur 264

a – Les maires des villages et l'aménageur public, entre réticences et ouverture progressive 264

b – Les objectifs d'abordabilité à l'épreuve du temps long de l'aménagement 269

B – La montée en puissance de nouveaux acteurs fonciers 276

a – L'EPF ou le retour de l'État dans les politiques foncières locales 276

b – Un morcellement nouveau du jeu d'acteur entre anticipation et mise en œuvre opérationnelle 281

c – Les Organismes Fonciers Solidaires, un modèle autonome 283

C – Les acteurs opérationnels de l'immobilier : diversification des métiers et des compétences 285

a – Les bailleurs sociaux et les opérateurs mixtes tirent leur épingle du jeu 285

b – Déficit du jeu d'acteur autour de l'habitat participatif 288

c – Des perspectives opérationnelles contraintes pour les acteurs du BRS 291

CONCLUSION GÉNÉRALE 298

LISTE DES ACRONYMES 312
BIBLIOGRAPHIE 318
LISTE DES FIGURES 346
LISTE DES TABLEAUX 348
LISTE DES ENCARTS 349
LISTE DES ANNEXES 350

ANNEXE 1

Territorialités de l'habiter abordable

Études de cas, une analyse cartographique à la manière d'un diagnostic d'urban studies

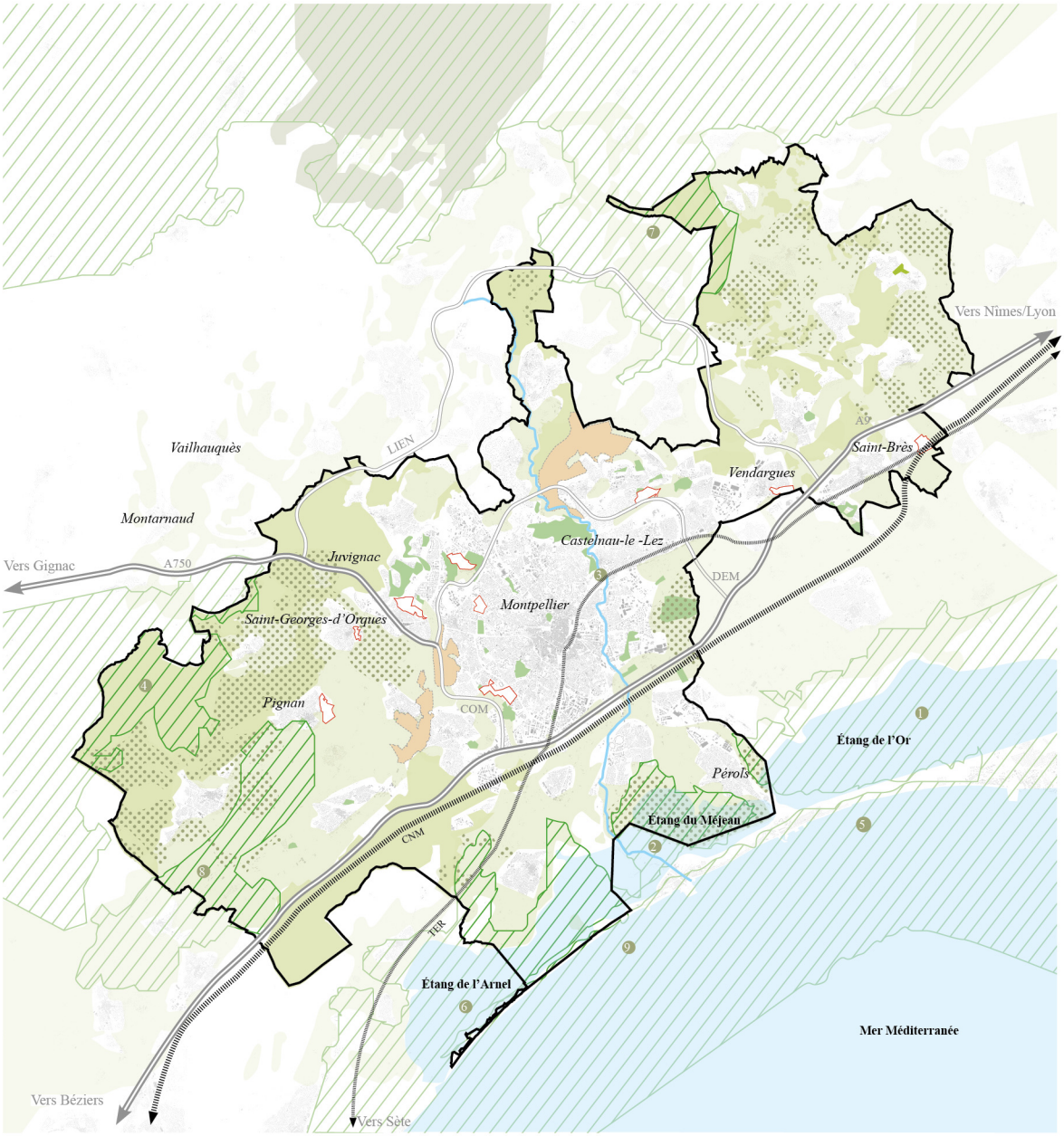
TERRITORIALITÉ HYPER-MÉTROPOLITAINE

1-1 Carte de repérage des espaces naturels, agricoles et forestiers remarquables
1-2 Carte de repèrage de la mobilité métropolitaine
1-3 Carte de repèrage des grandes polarités d'emploi métropolitaines

TERRITORIALITÉ PÉRI-DOMESTIQUE

1-4 Carte de repèrage des études de cas
1-5 Carte de repérage des espaces naturels, agricoles et forestiers remarquables - zoom secteur Est
1-6 Carte de repérage des espaces naturels, agricoles et forestiers remarquables - zoom secteur Ouest
1-7 Étude de cas Castelnau-le-Lez : accès aux équipements
1-8 Étude de cas Castelnau-le-Lez : accès à la mobilité
1-9 Étude de cas Vendargues : accès aux équipements
1-10 Étude de cas Vendargues : accès à la mobilité
1-11 Étude de cas Saint-Brès : accès aux équipements
1-12 Étude de cas Saint-Brès : accès à la mobilité
1-13 Étude de cas Juvignac : accès aux équipements
1-14 Étude de cas Juvignac : accès à la mobilité
1-15 Étude de cas Saint-Georges-d'Orques : accès aux équipements
1-16 Étude de cas Saint-Georges-d'Orques : accès à la mobilité
1-17 Étude de cas Pignan : accès aux équipements
1-18 Étude de cas Pignan : accès à la mobilité
1-19 Étude de cas Montpellier, quartier Malbosc : accès aux équipements
1-20 Étude de cas Montpellier, quartier Malbosc : accès à la mobilité
1-21 Étude de cas Montpellier, quartier Ovalie : accès aux équipements
1-22 Étude de cas Montpellier, quartier Ovalie : accès à la mobilité
1-23 Étude de cas Montpellier, quartier Le Petit Bard : accès aux équipements
1-24 Étude de cas Montpellier, quartier Le Petit Bard : accès à la mobilité

1-1 Carte de repérage des espaces naturels, agricoles et forestiers remarquables



Légende

- Zone agricole
- Patrimoine boisé et garrigue
- Lac/ étang/ mer
- Zone AOP
- Principaux parcs et jardins publics
- Agriparc
- Site Natura 2000
  1. Étang de Mauguio (SIC, ZPS)
  2. Étangs palavasiens (SIC, ZPS)
  3. Le Lez (SIC)
  4. Montagne de la Moure et Causse d'Aumelas (SIC, ZPS)
  5. Posidonies de la Côte palavasienne (SIC)
  6. Étang de l'Estagnol (ZPS)
  7. Hautes garrigues du montpelliérais (ZPS)
  8. Plaine de Fabrègues-Poussan (ZPS)
  9. ZPS en Côte languedocienne (ZPS)
- EPCI : Montpellier Méditerranée Métropole
- Opération d'ensemble - étude de cas
- «Pignan» Commune étudiée

0 5 km

Échelle 250 000

Sources : (SCOT, 2006) p.30 à 33 (SCOT,2019) p. 34 (Agriparc21, 2021) p.8 à 13 (Bilan du SCOT, 2015) p.51

1-2 Carte de repèrage de la mobilité métropolitaine



Légende

- LIEN métropolitain réalisé
- LIEN métropolitain projet
- Autoroute
- Route départementale
- Projet de route

- Pôle d'échange multimodal réalisé
- Pôle d'échange multimodal projet
- Aéroport
- Gare
  A. Gare Sud de France
  B. Gare Saint-Roch

- EPCI : Montpellier Méditerranée Métropole
- «Pignan» Commune étudiée
- Opération d'ensemble - étude de cas
- Limite communale

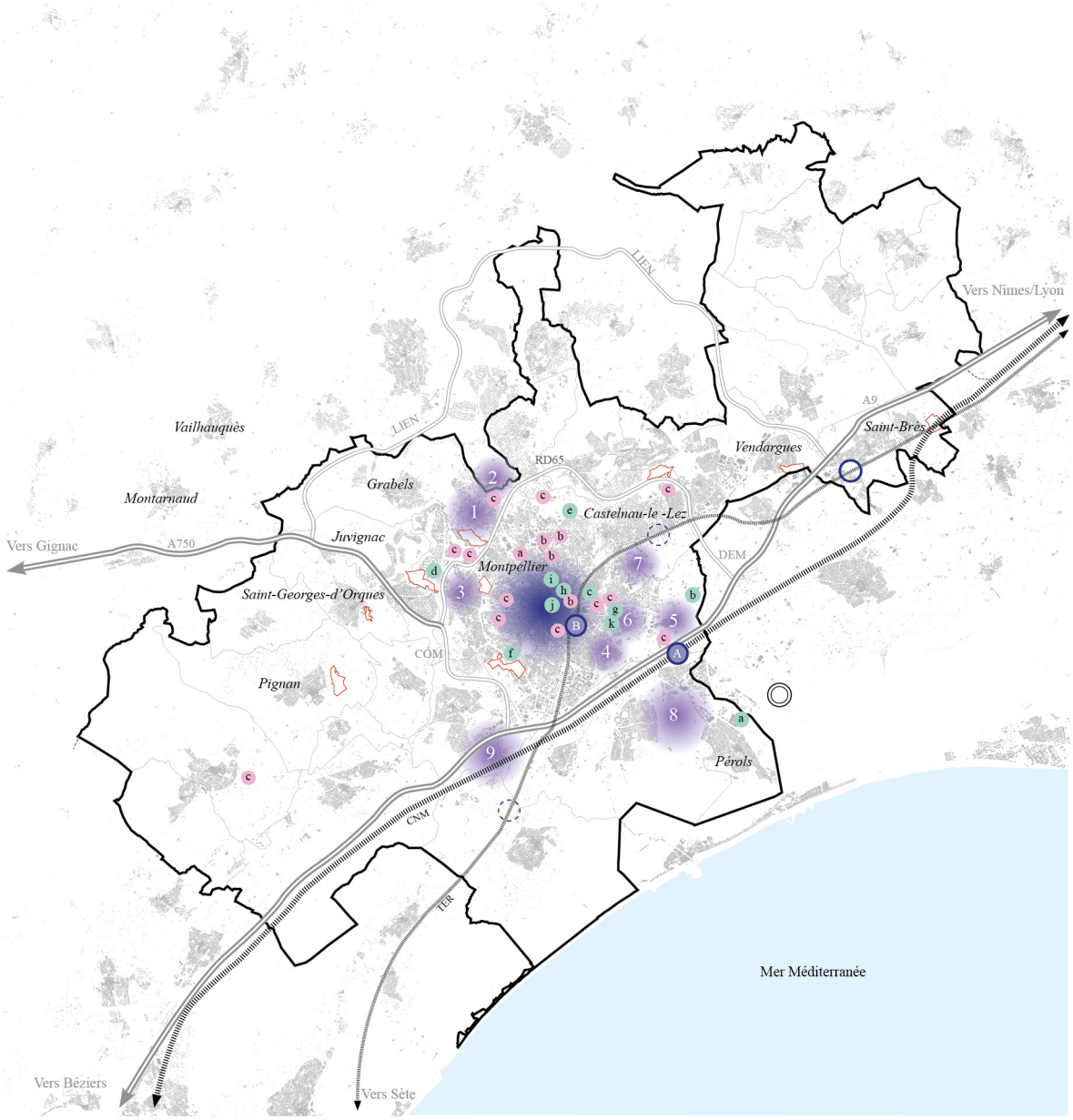
DEM = Déviation Est de Montpellier
COM = Contournement Ouest de Montpellier
CNM = Contournement ferroviaire de Nîmes et de Montpellier

Source : Communauté d'agglomération de Montpellier, SCOT - Rapport de présentation, 2012

0 5 km

Échelle 250 000

1-3 Carte de repèrage des grandes polarités d'emploi métropolitaines



Polarités hyper-métropolitaines

Zone d'activité, commerce, emploi
- Centre-ville
- Pôle activité / commerce / emploi
  1. Euromédecine
  2. Trifontaine
  3. Parc 2000
  4. Port Marianne
  5. Odysseum
  6. Millénaire
  7. Eurêka
  8. Ode à la mer
  9. La Lauze

Réseau de mobilité
- PEM réalisé
- PEM projet
- Aéroport
- Gare
  A. Gare Sud de France
  B. Gare Saint-Roch

Pôle éducatif (Université/ Lycée) et médical (CHU)
- a. CHU
- b. Université
- c. Lycée

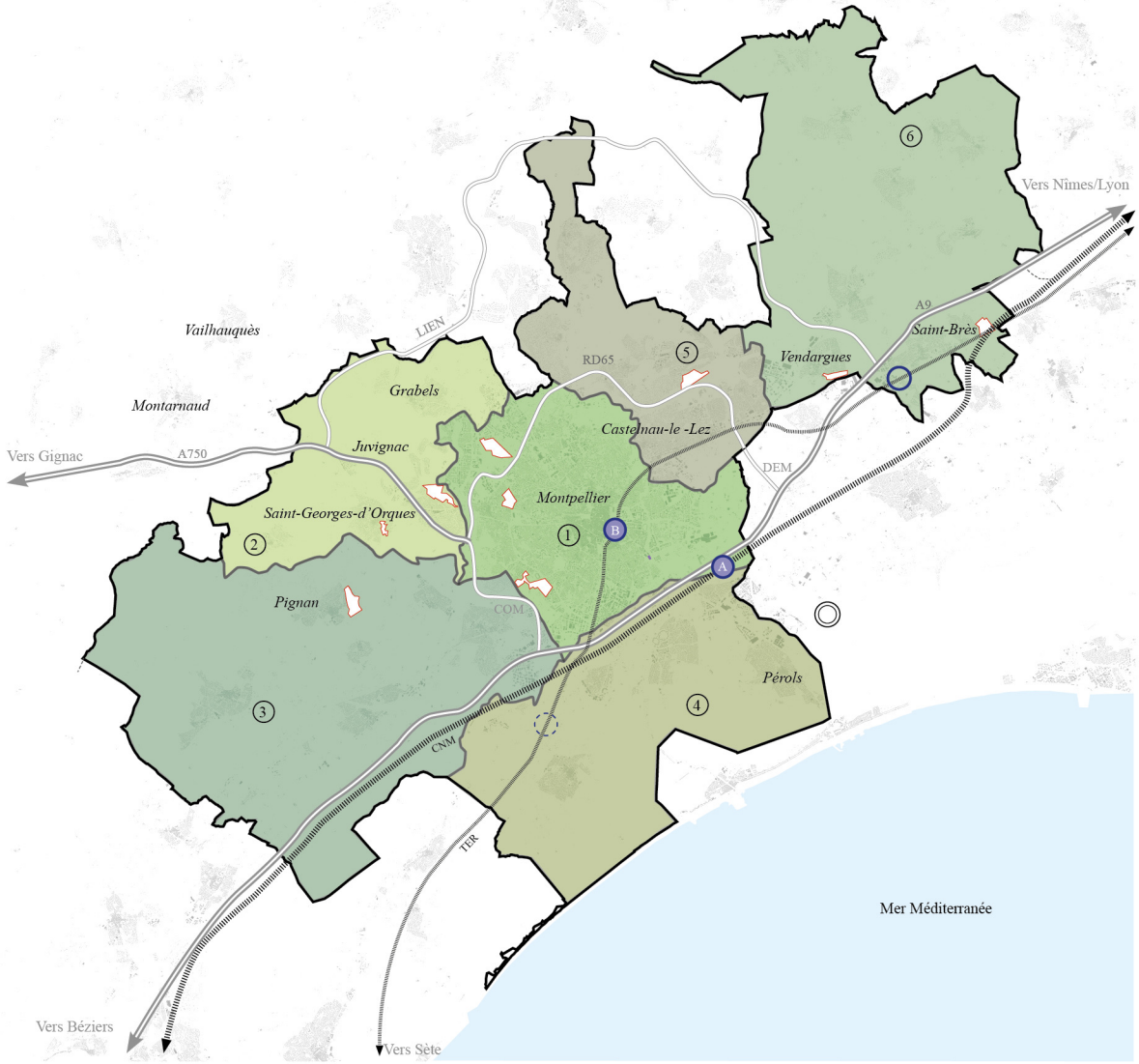
Équipement culturel et sportif
- a. Aréna
- b. Zénith Sud
- c. Corum
- d. Stade de la Mosson
- e. Zoo Montpellier
- f. GGL Stadium
- g. Médiathèque E.Zola
- h. Jardin des plantes
- i. Stade Philippidès
- j. Promenade du Peyrou
- k. Piscine Olympique

- EPCI : Montpellier Méditerranée Métropole
- «Pignan» Commune étudiée
- Opération d'ensemble - étude de cas
- Limite communale
- Autoroute
- Route métropolitaine

0 — 5 km

Source : Communauté d'agglomération de Montpellier, SCOT - Rapport de présentation, 2012

1- 4 Carte de repèrage des études de cas



Légende

Secteur du SCOT :

1. Coeur d'Agglomération
2. Piémonts et Garrigues
3. Plaine Ouest
4. Littoral
5. Vallée du Lez
6. Cadoule et Bérange

Réseau de mobilité

- PEM réalisé
- PEM projet
- Aéroport
- Gare
  - A. Gare Sud de France
  - B. Gare Saint-Roch
- Autoroute
- Route métropolitaine

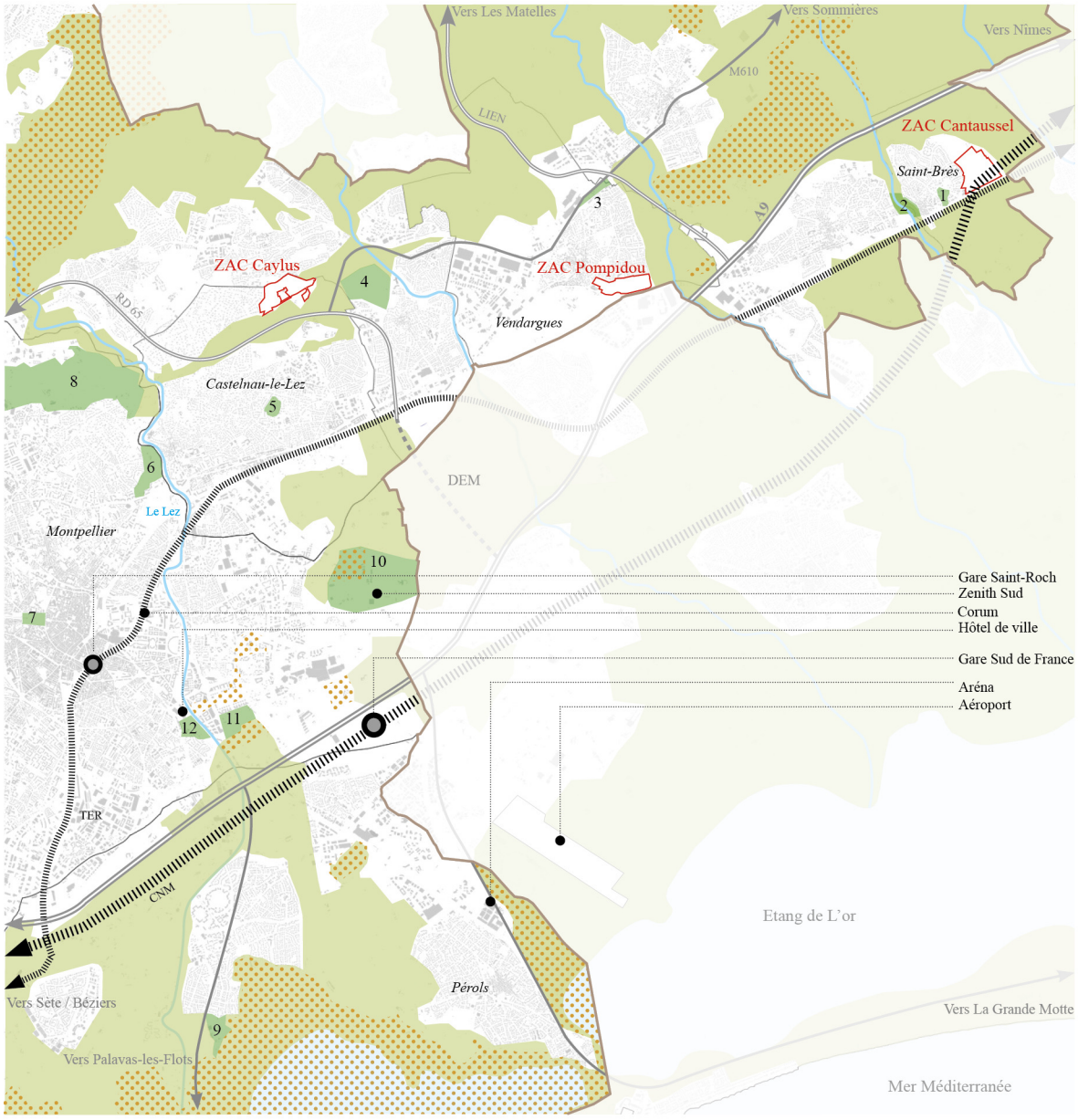
- EPCI : Montpellier Méditerranée Métropole
- «Pignan» Commune étudiée
- Opération d'ensemble - étude de cas
- Limite communale

0 — 5 km

Échelle 250 000

Source : Communauté d'agglomération de Montpellier, SCOT - Rapport de présentation, 2012

1-5 Carte de repérage des espaces naturels, agricoles et forestiers remarquables - zoom secteur Est



Légende :

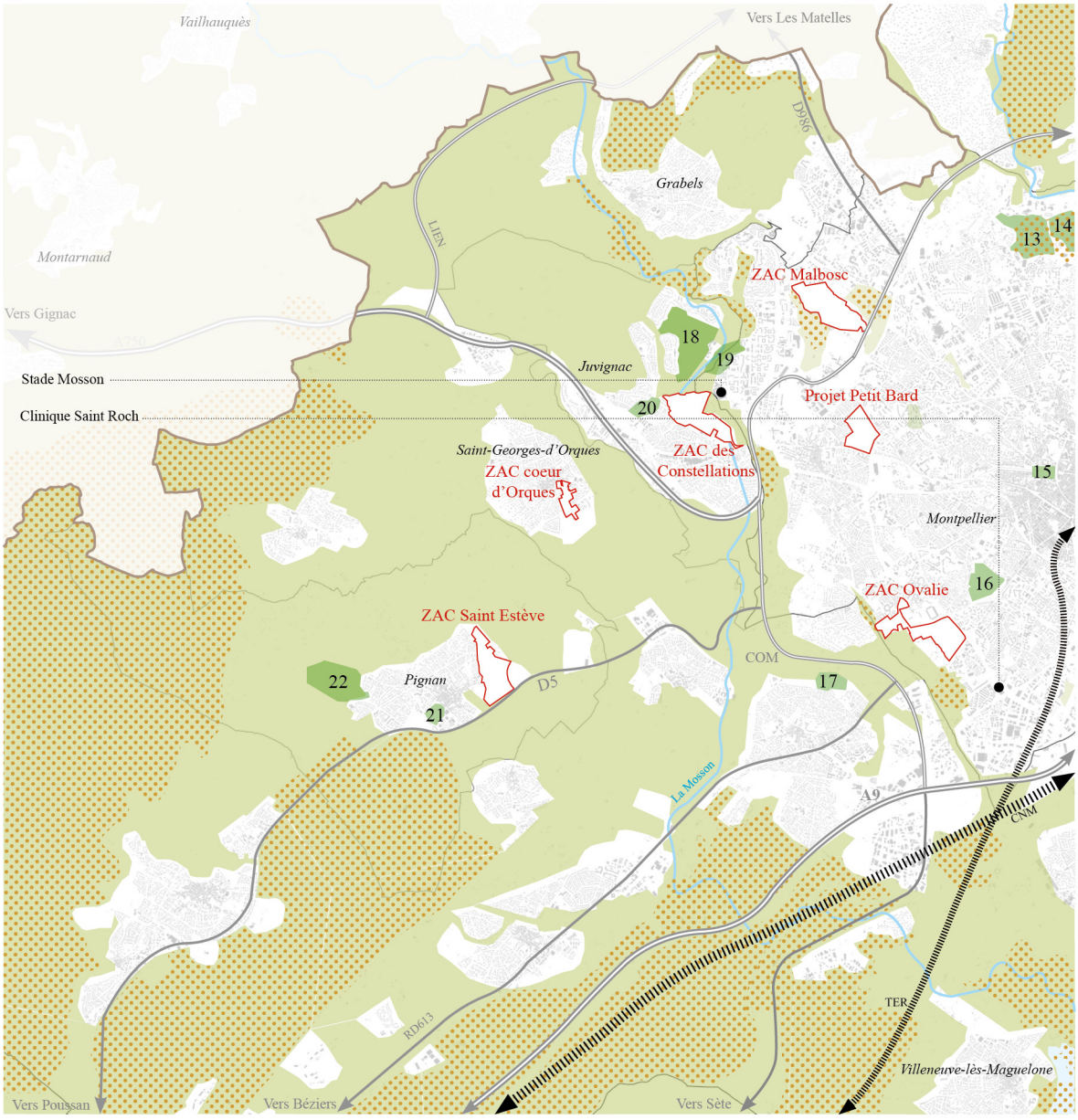
- EPCI : Montpellier Méditerranée Métropole
- Études de cas - Opération d'ensemble
- Grands équipements
- Gare
- Voie ferrée
- Autoroute
- Route métropolitaine
- Route départementale
- Espaces Naturels Agricoles Forestiers (SCoT)
- Réservoir de biodiversité (SCoT)
- Principaux parcs et espaces de loisirs

1. Parc des Olivettes
2. Parc de l'Escargot
3. Le petit Paradis
4. Le Lac du Crès
5. Parc Laporte
6. Domaine de Méric
7. Parc du Peyrou
8. Zoo du Lunaret
9. Maison de la Nature
10. Domaine de Grammont
11. Parc Charpak
12. Parc d'Armenie

0 1 2 km

Sources :
Plan SCoT, 2019, Littoral
Plan SCoT, 2019, Vallée du Lez
Repérage des principaux parcs et jardins publics : *Sites des mairies de Saint-Brès, Castelnau-le-Lez et Montpellier.*

1-6 Carte de repérage des espaces naturels, agricoles et forestiers remarquables - zoom secteur Ouest



Légende :

- EPCI : Montpellier Méditerranée Métropole
- Études de cas - Opération d'ensemble
- Grands équipements
- Gare
- Voie ferrée
- Autoroute
- Route métropolitaine
- Route départementale
- Espaces Naturels Agricoles Forestiers (SCoT)
- Réservoir de biodiversité (SCoT)
- Principaux parcs et espaces de loisirs

13. Bois de Montmaur
14. Zoo du Lunaret
15. Jardin des plantes
16. Parc Montcalm
    Parc du Terral
18. Golf Fontcaude
19. Parc des Thermes
20. Parc Saint Hubert
21. Parc de Pignan
22. Parcours de santé Pignan

Sources :
Plan SCoT, 2019, Littoral
Plan SCoT, 2019, Vallée du Lez
Repérage des principaux parcs et jardins publics : *Sites des mairies de Saint-Brès, Castelnau-le-Lez et Montpellier.*

0 1 2 km

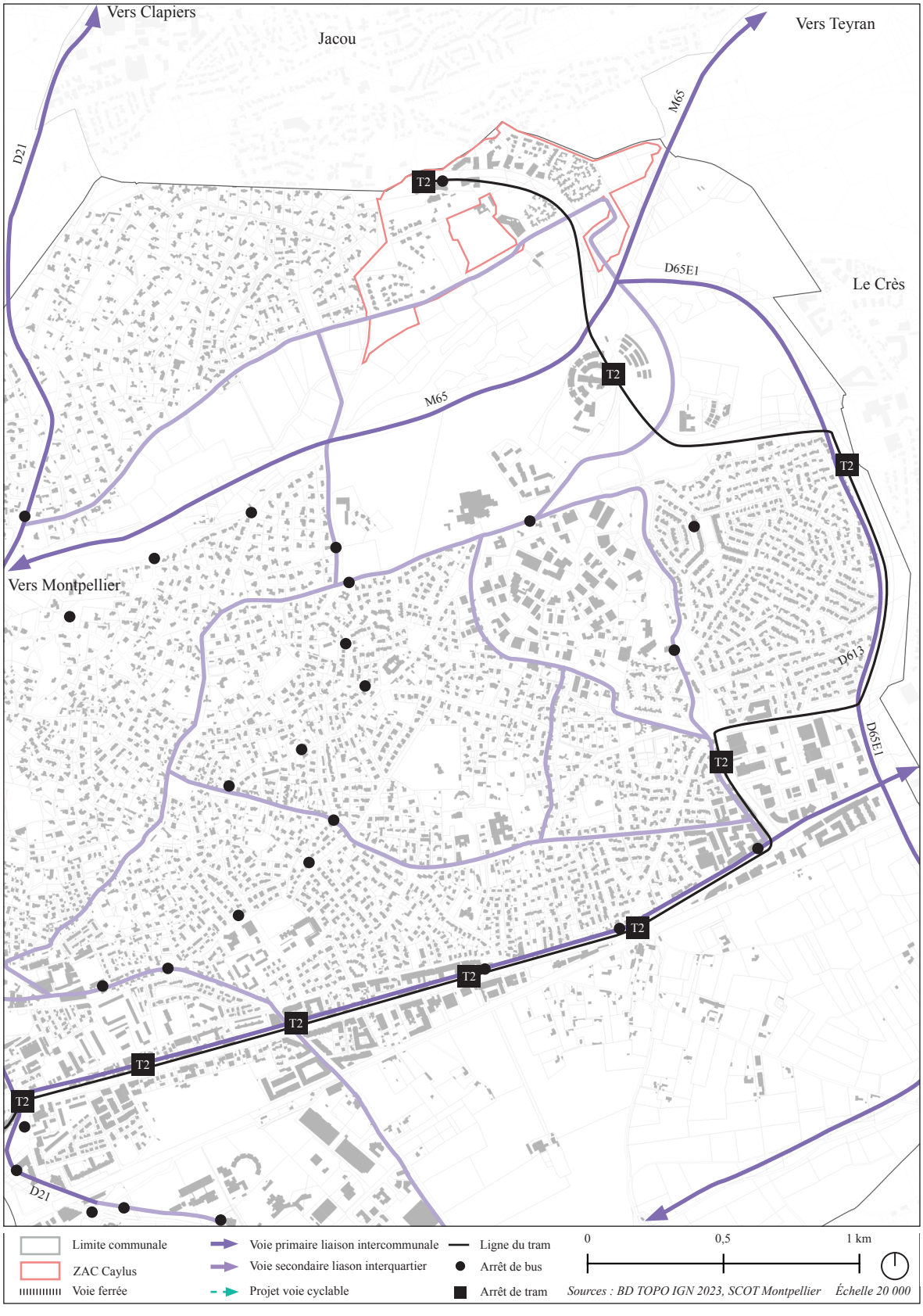
1-7 Étude de cas Castelnau-le-Lez : accès aux équipements



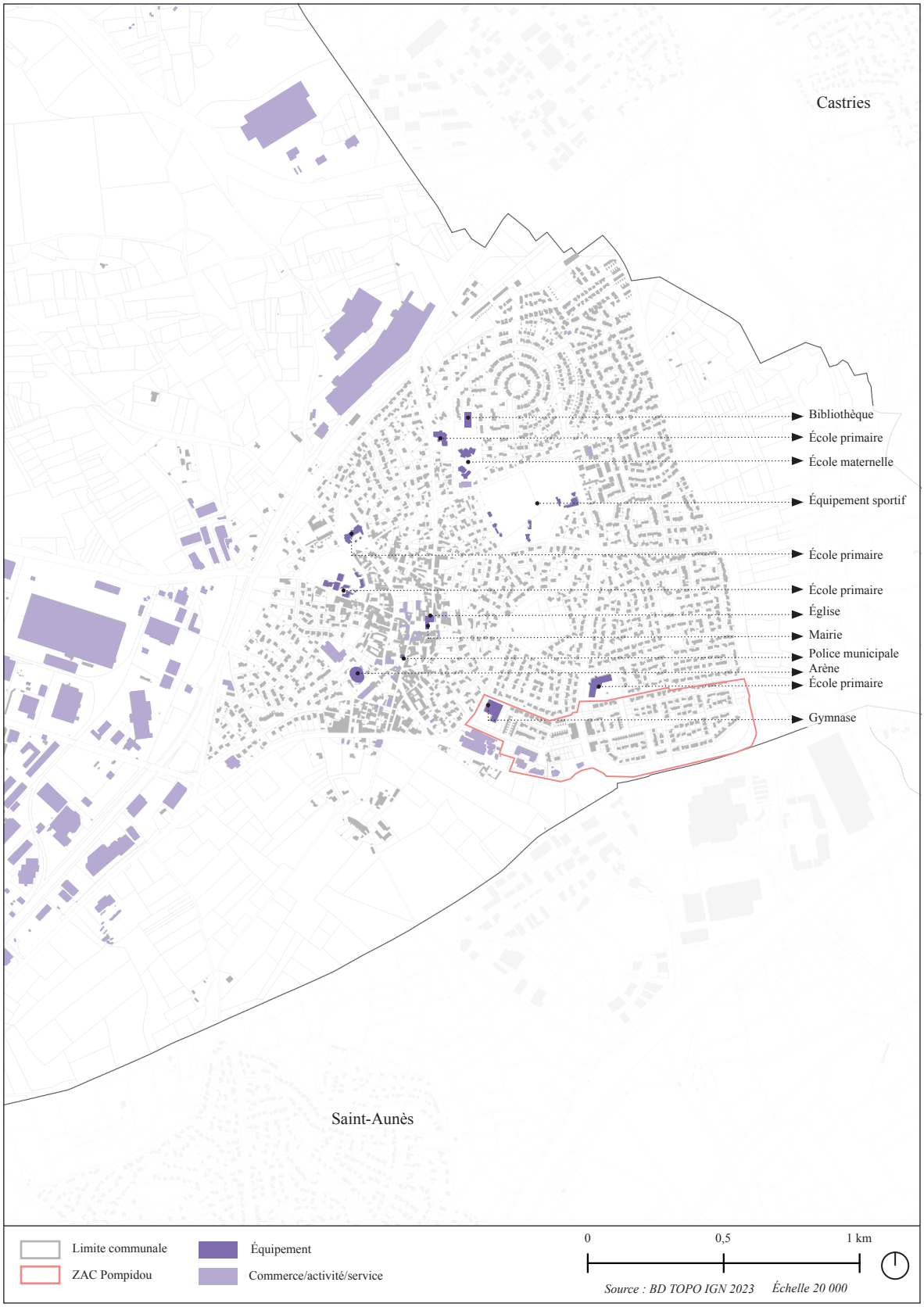


1-8 Étude de cas Castelnau-le-Lez : accès à la mobilité

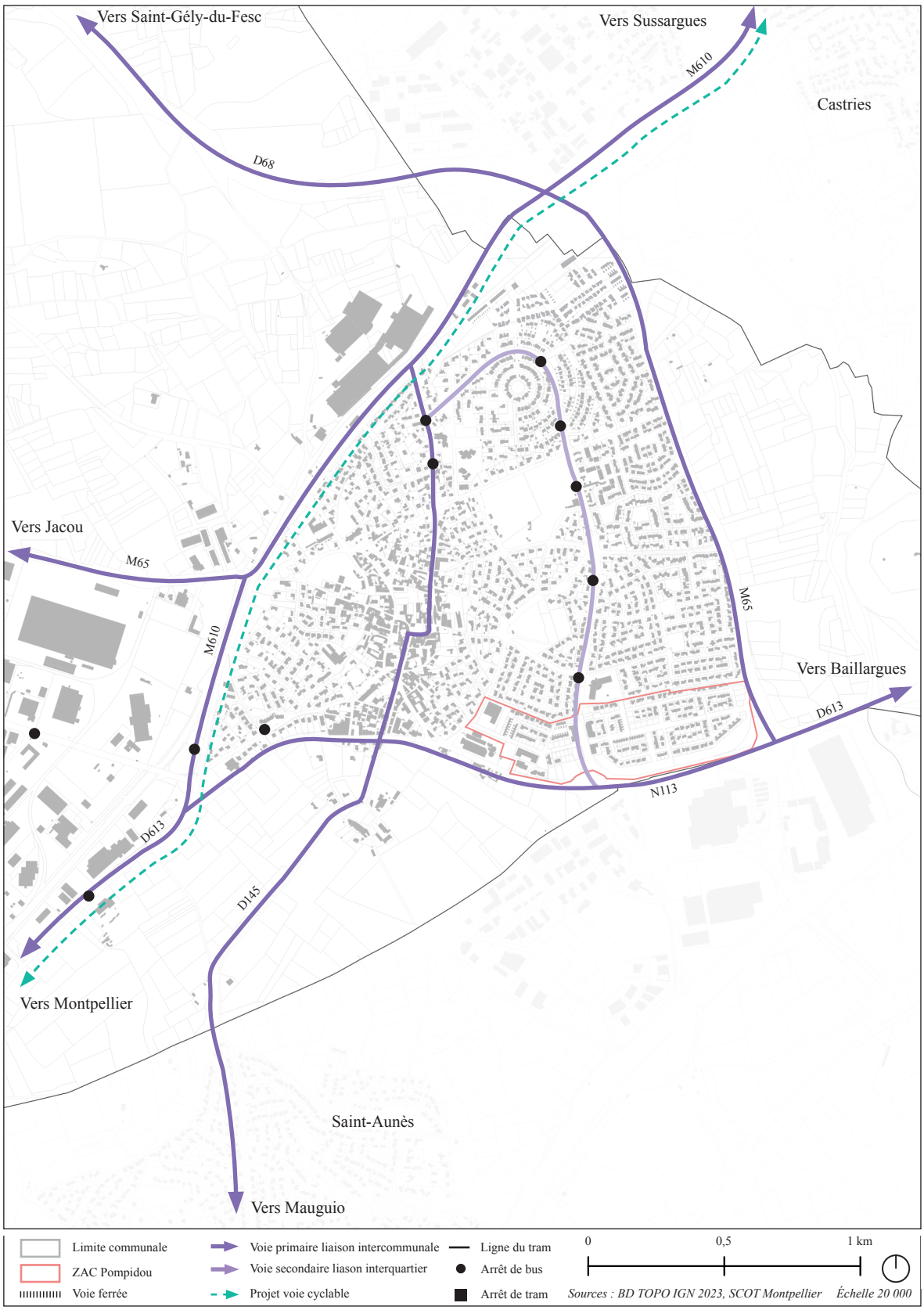




1-9 Étude de cas Vendargues : accès aux équipements

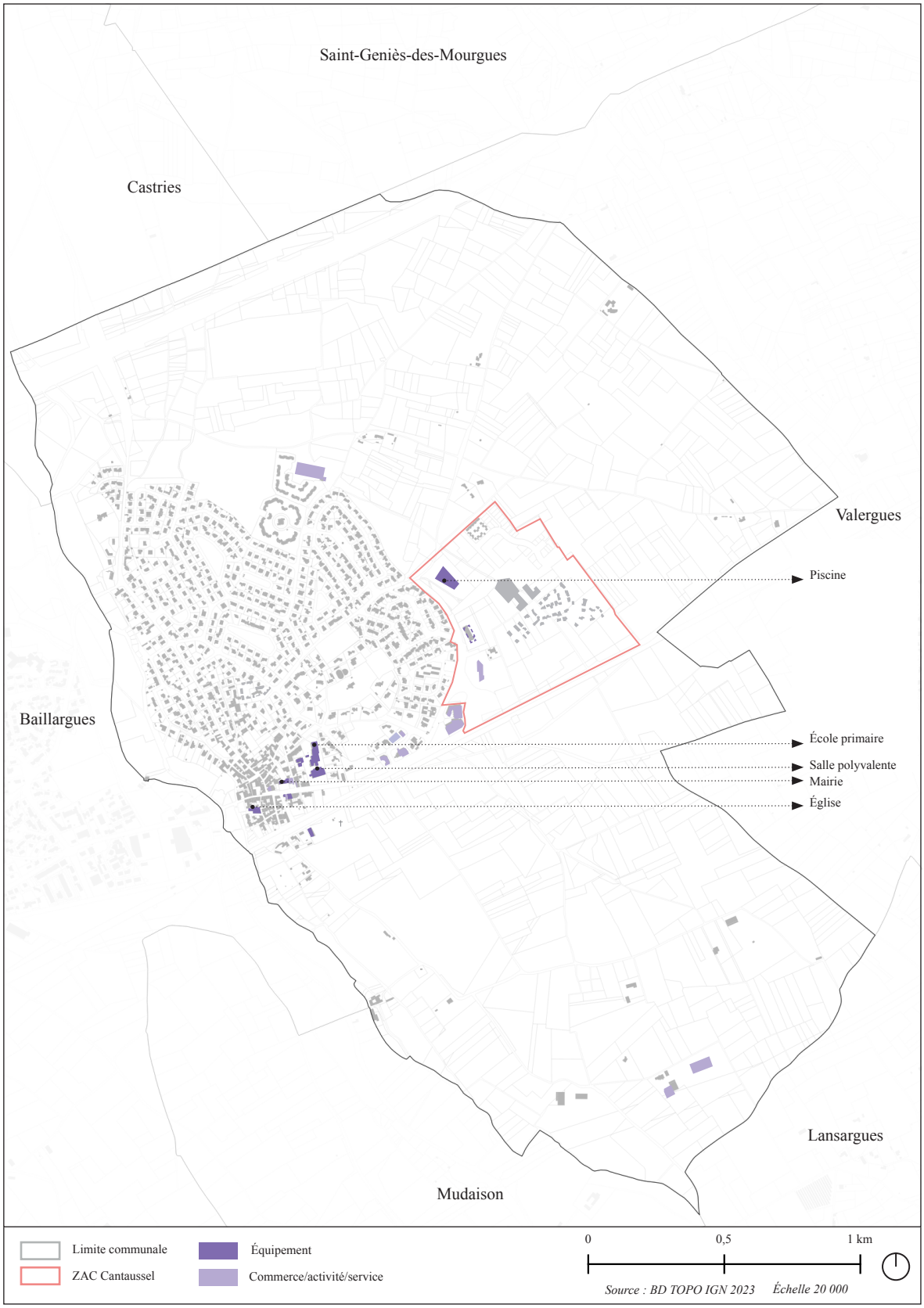


1-10 Étude de cas Vendargues : accès à la mobilité



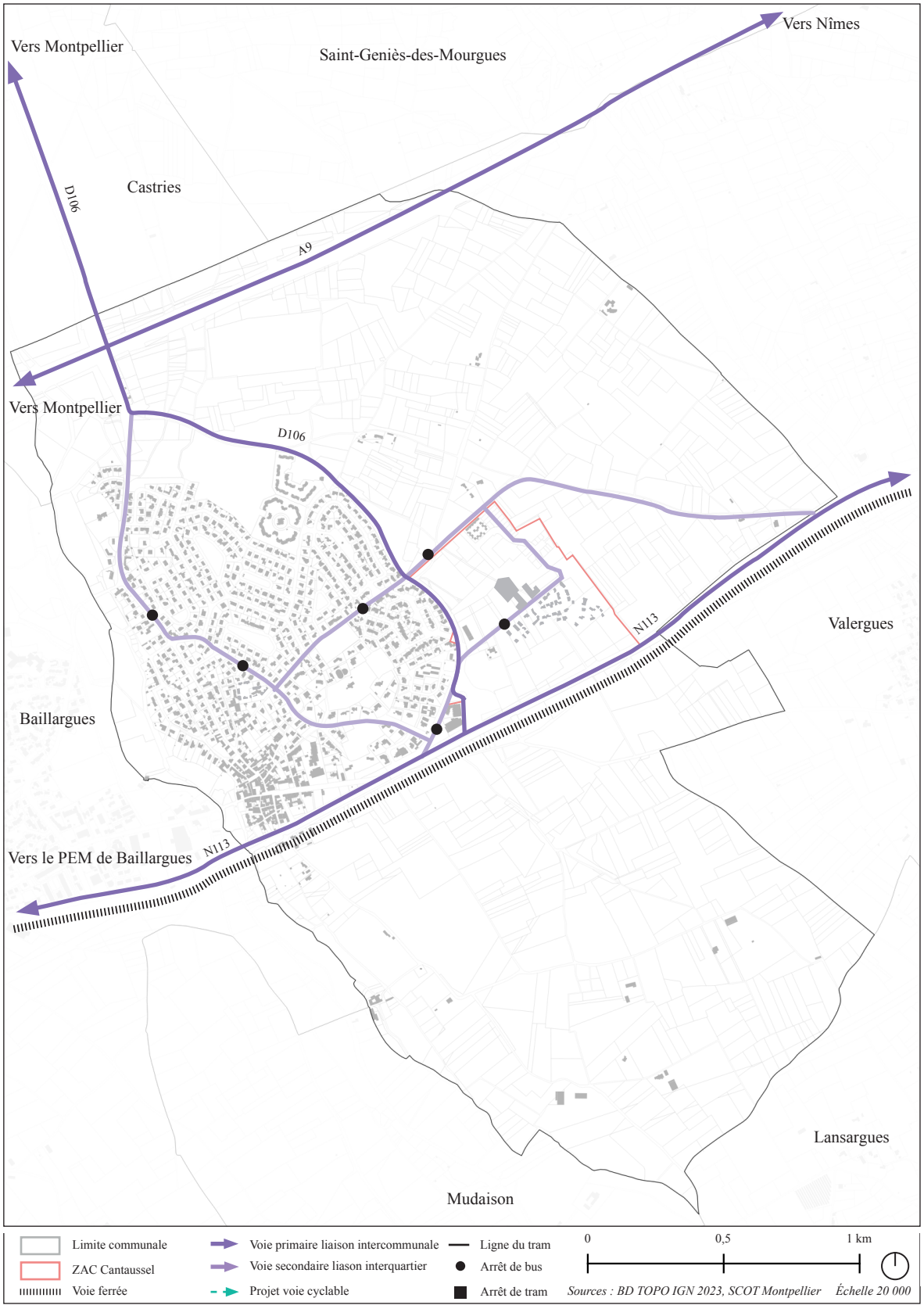
1-11 Étude de cas Saint-Brès : accès aux équipements





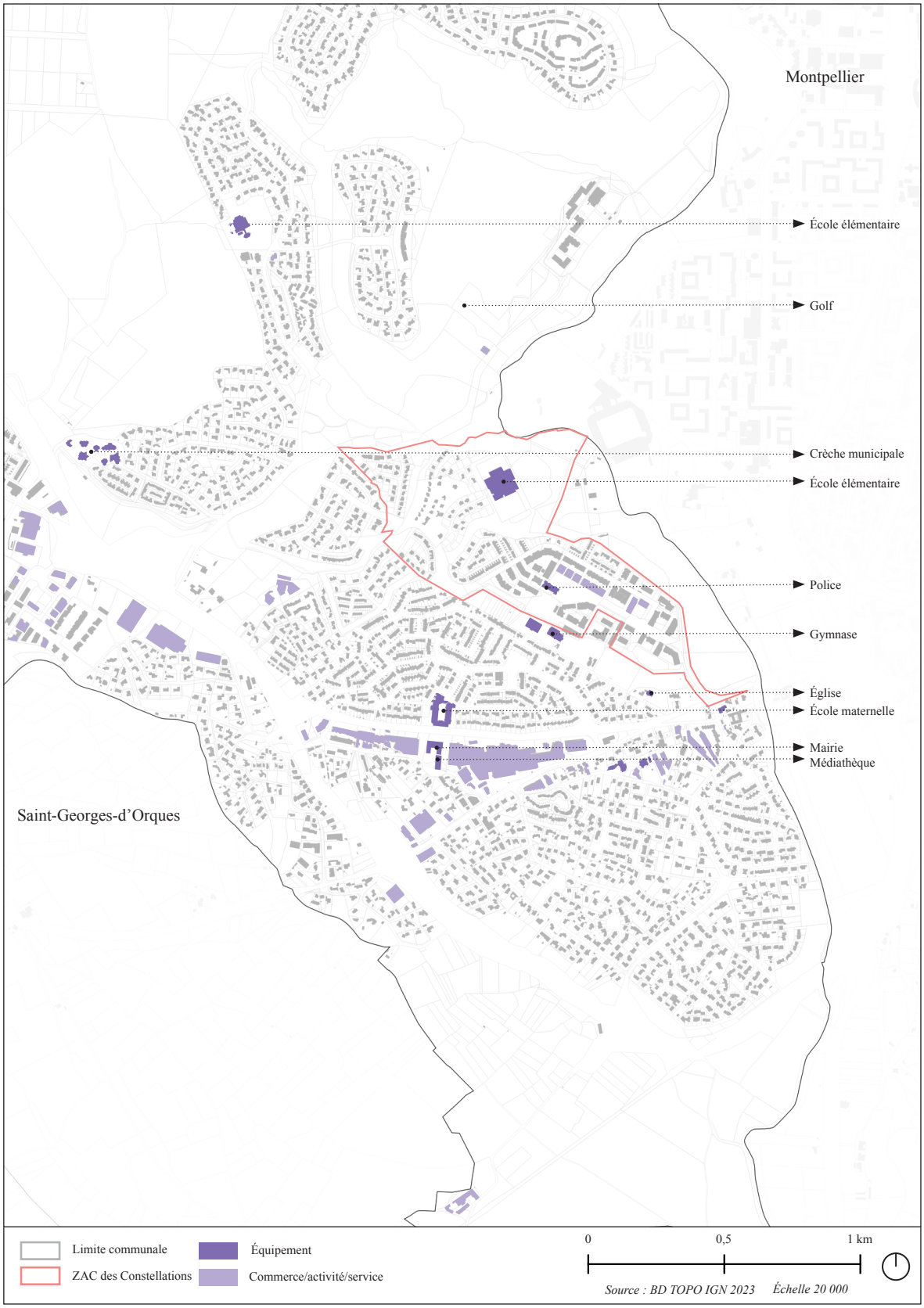
1-12 Étude de cas Saint-Brès : accès à la mobilité





1-13 Étude de cas Juvignac : accès aux équipements





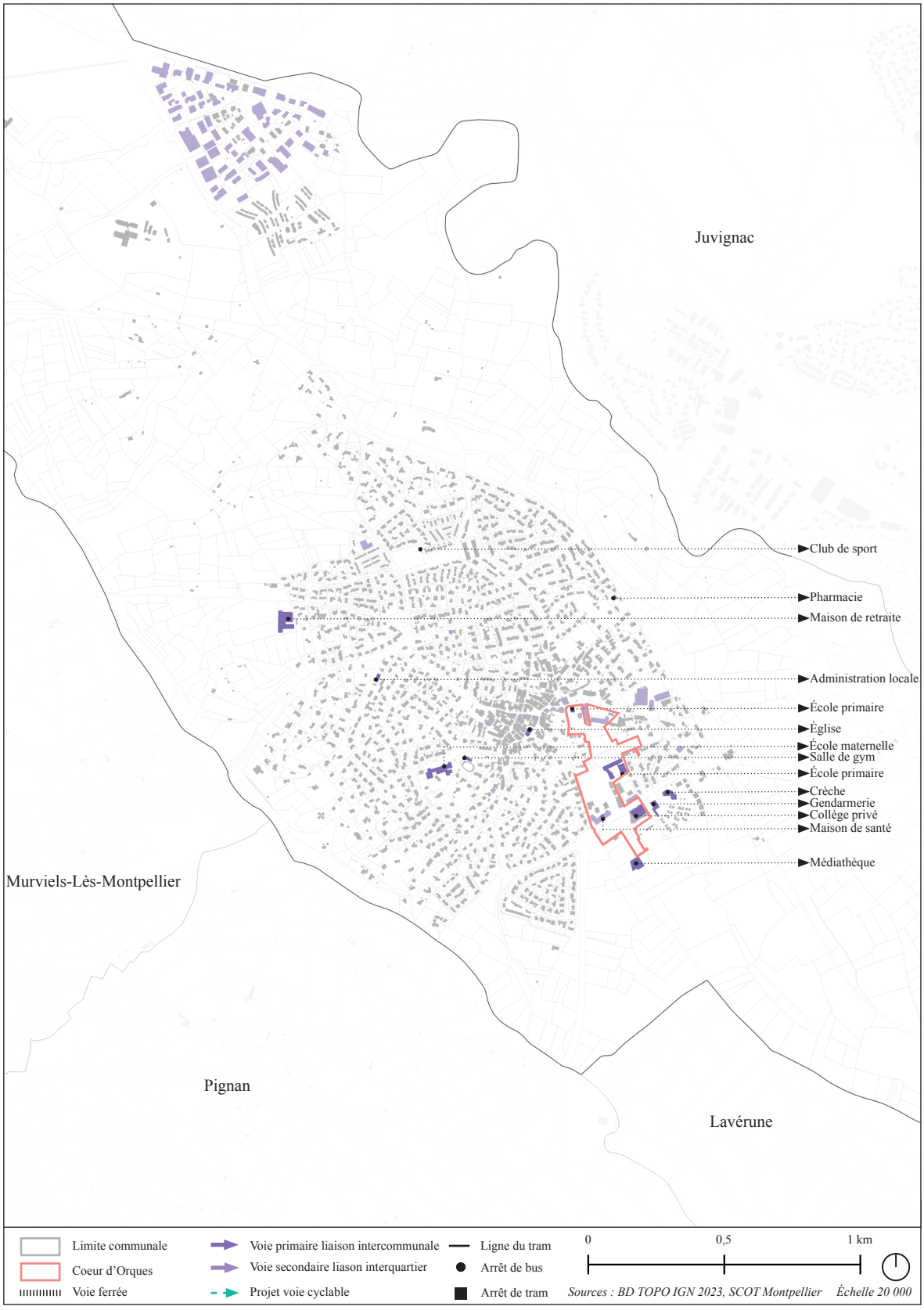
1-14 Étude de cas Juvignac : accès à la mobilité





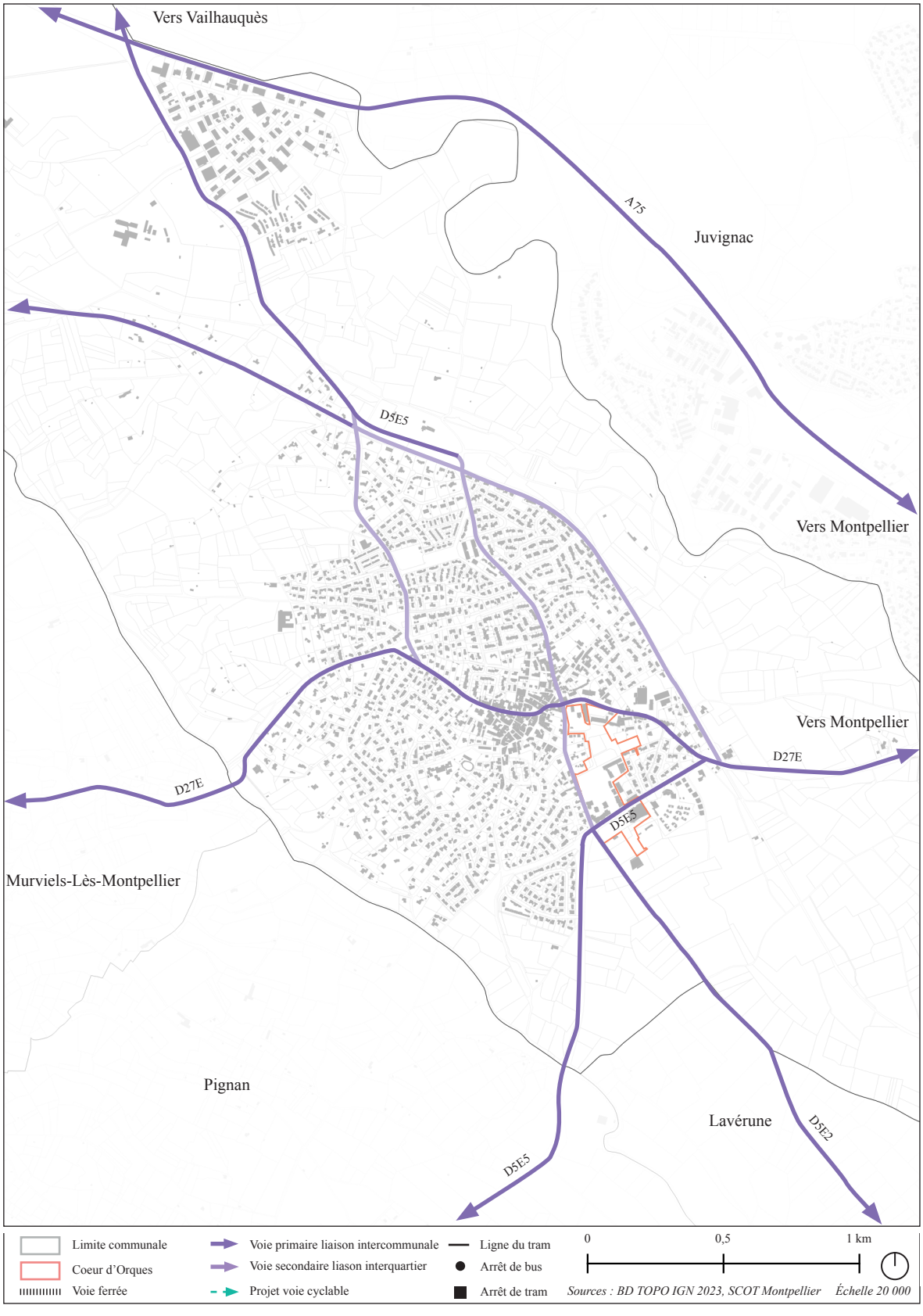
1-15 Étude de cas Saint-Georges-d'Orques : accès aux équipements





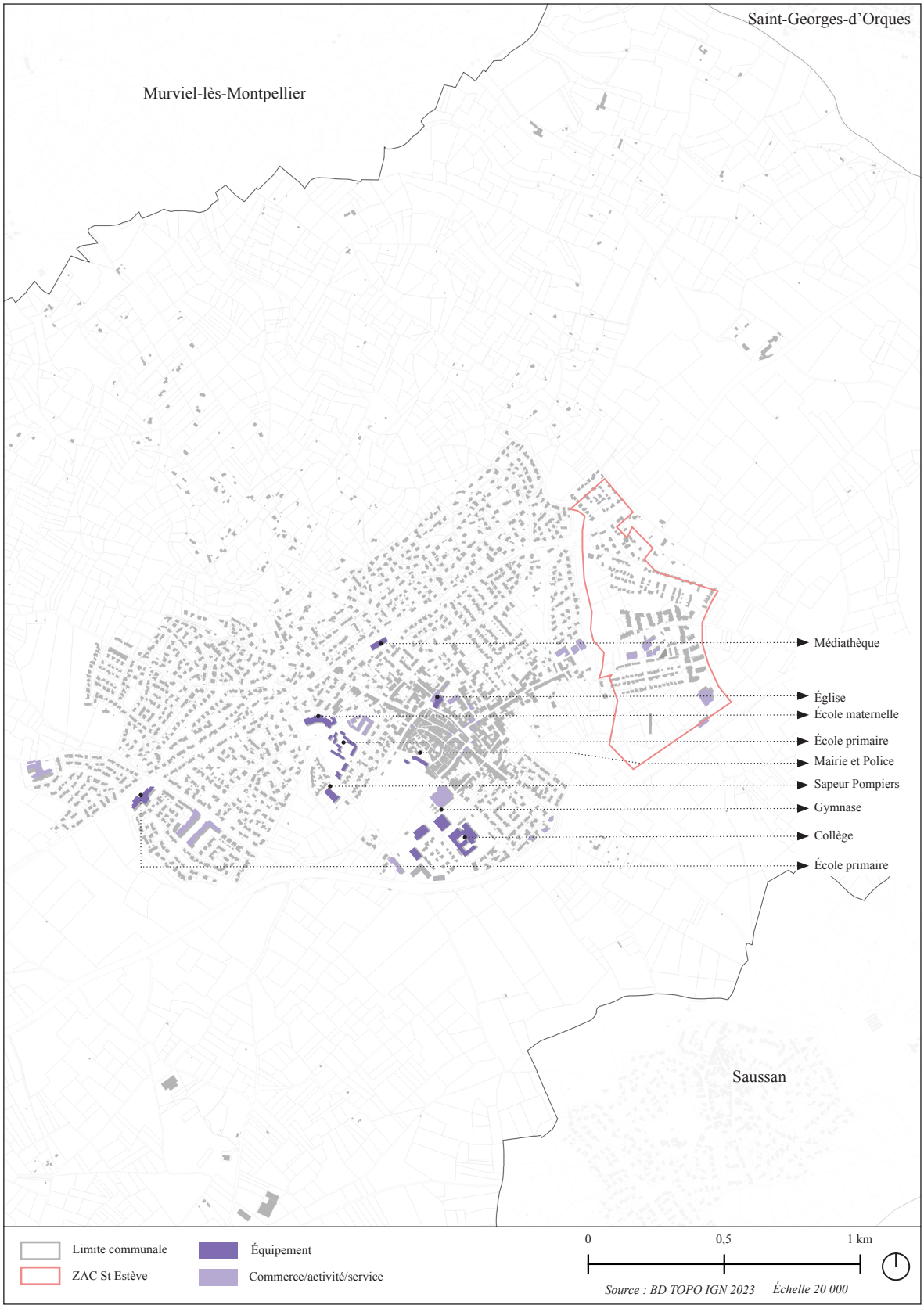
1-16 Étude de cas Saint-Georges-d'Orques : accès à la mobilité



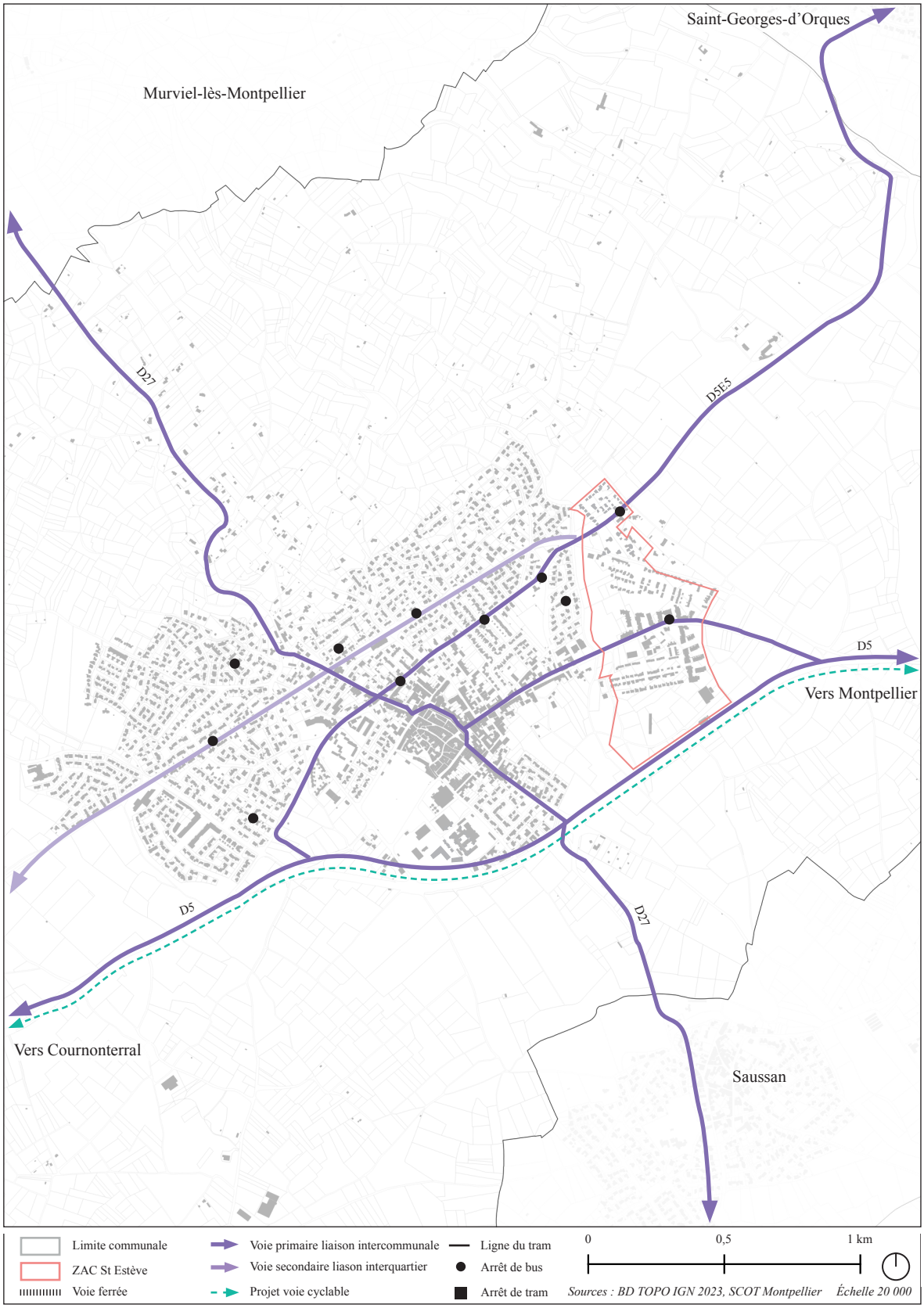


1-17 Étude de cas Pignan : accès aux équipements





1-18 Étude de cas Pignan : accès à la mobilité



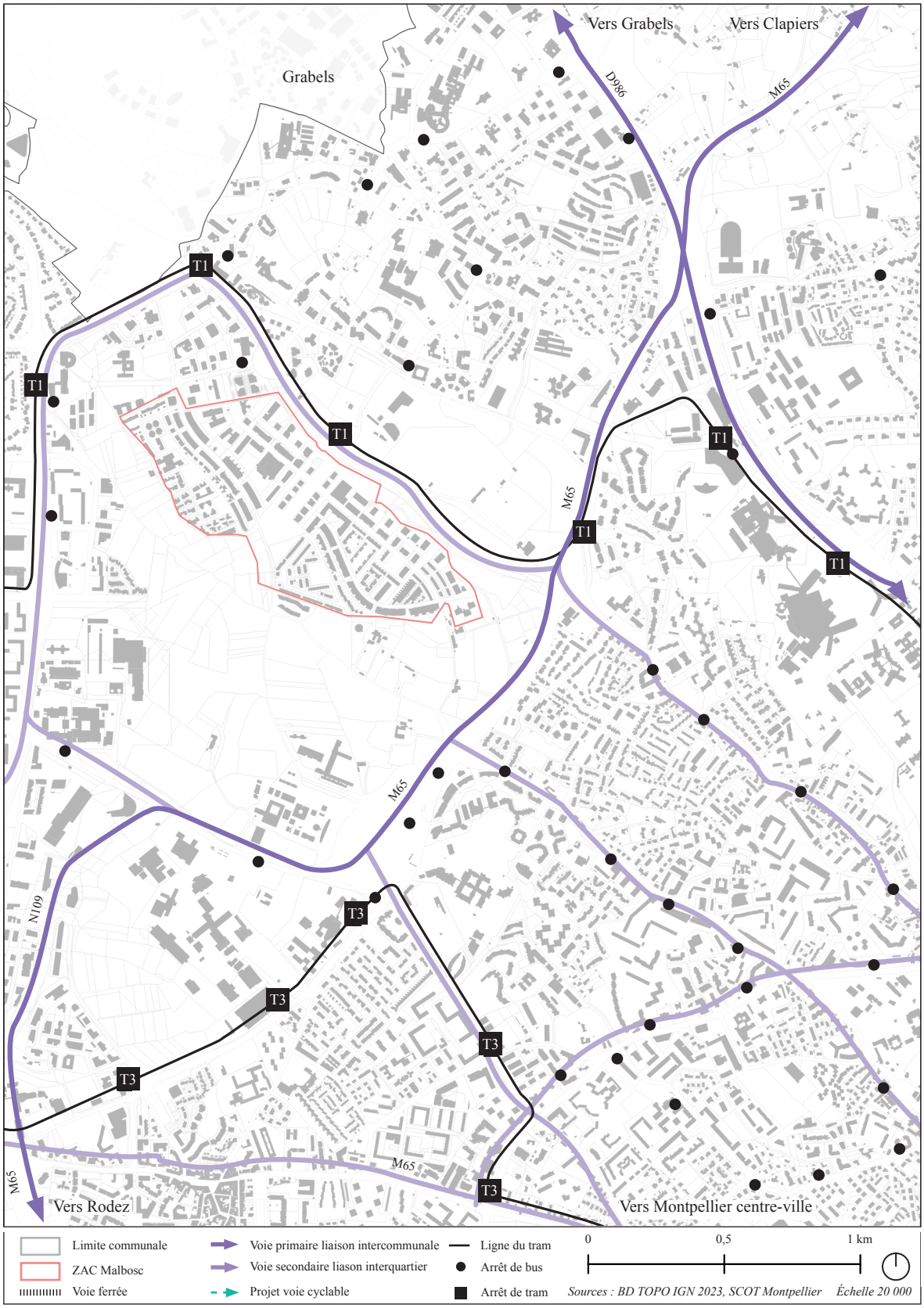
1-19 Étude de cas Montpellier, quartier Malbosc : accès aux équipements





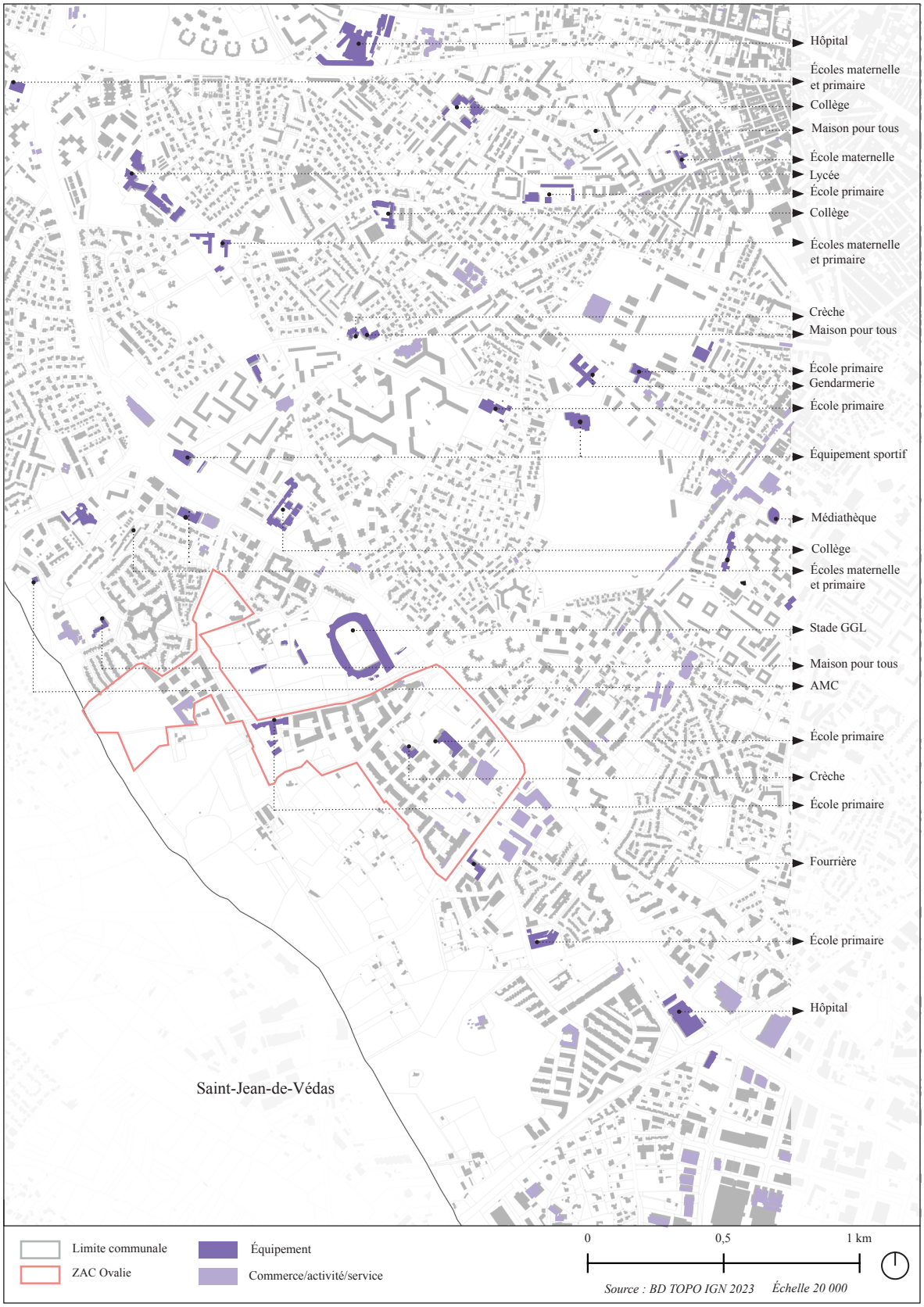
1-20 Étude de cas Montpellier, quartier Malbosc : accès à la mobilité



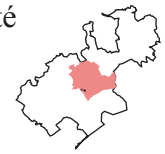


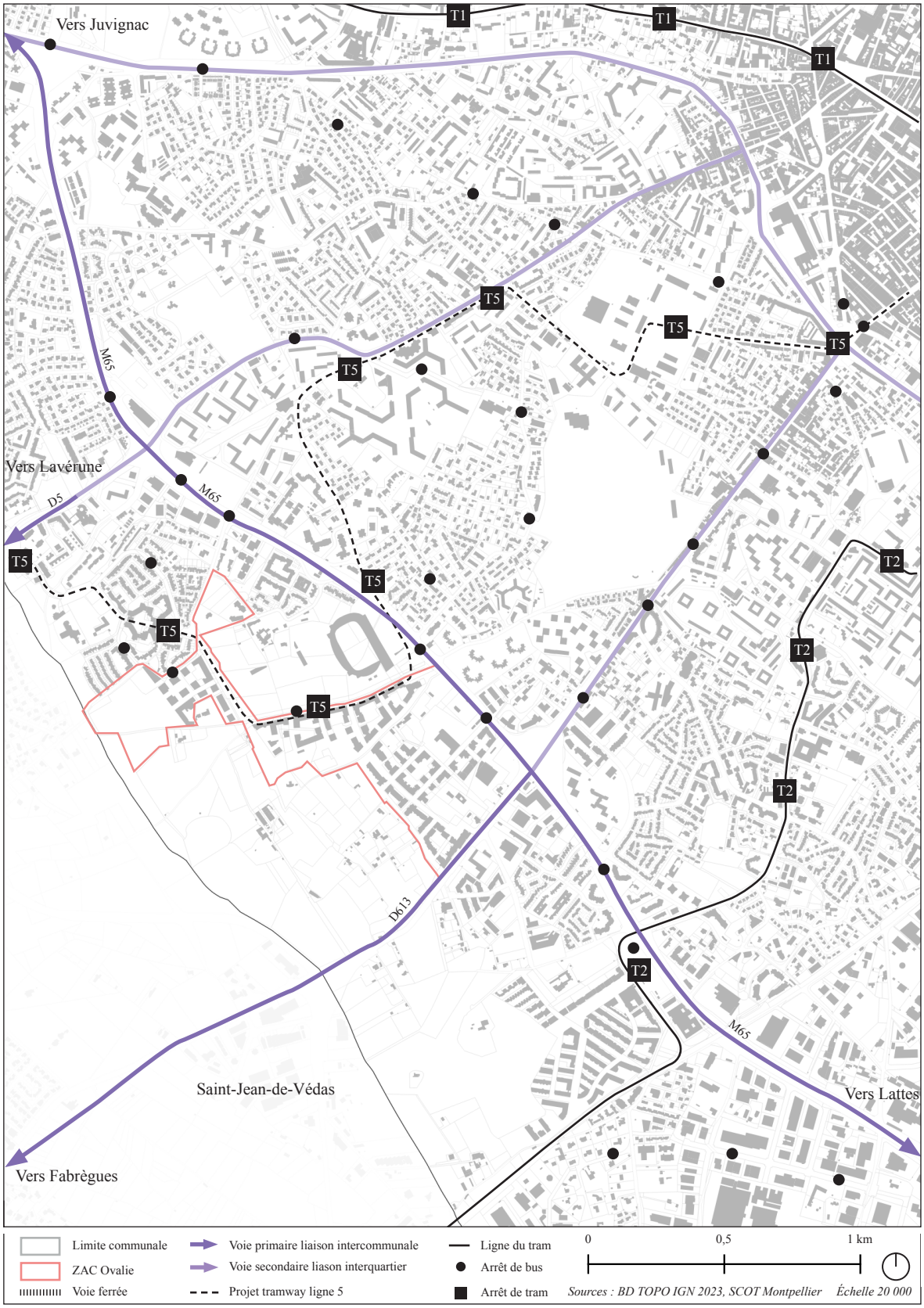
1-21 Étude de cas Montpellier, quartier Ovalie : accès aux équipements



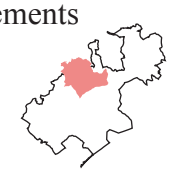


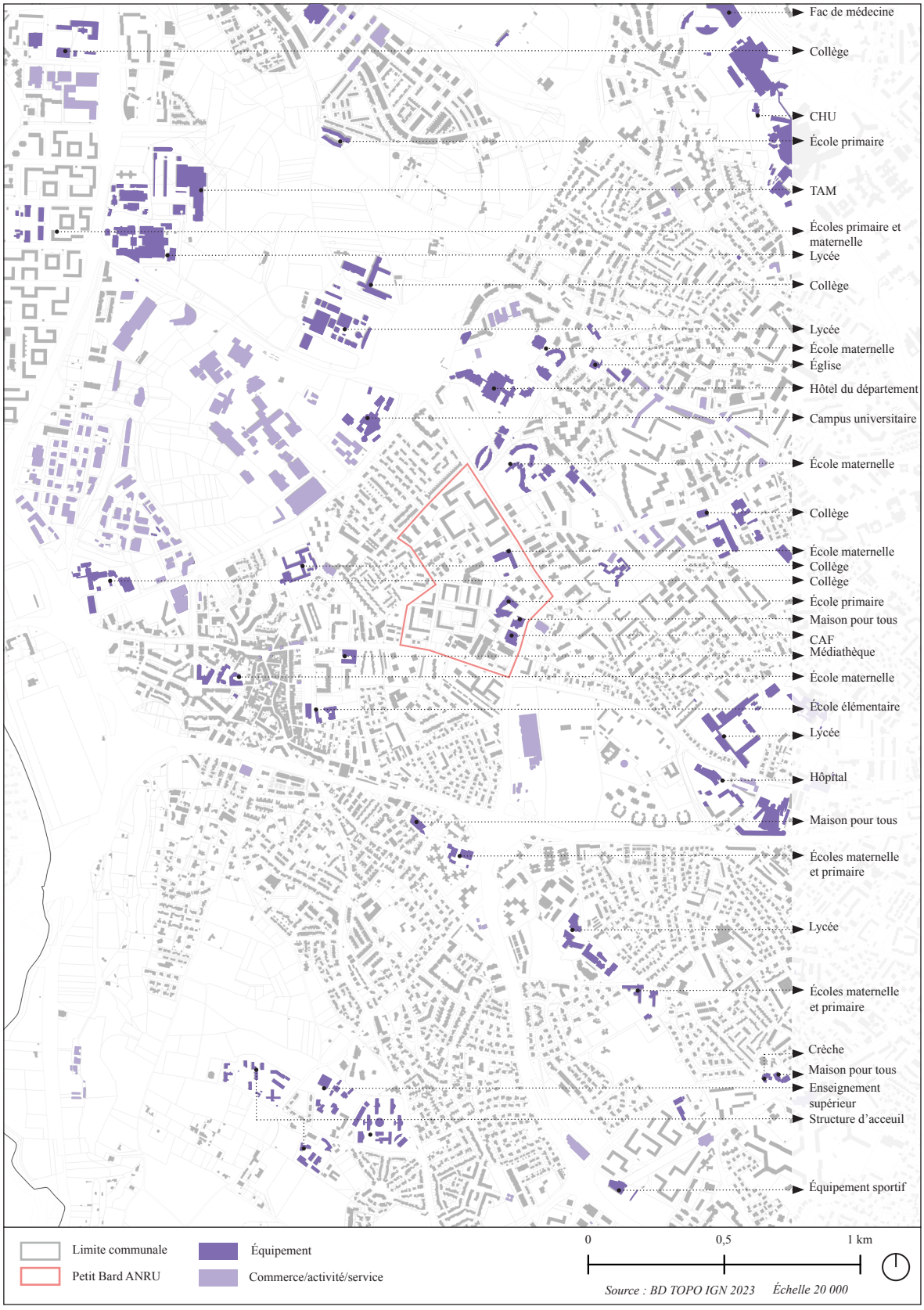
1-22 Étude de cas Montpellier, quartier Ovalie : accès à la mobilité





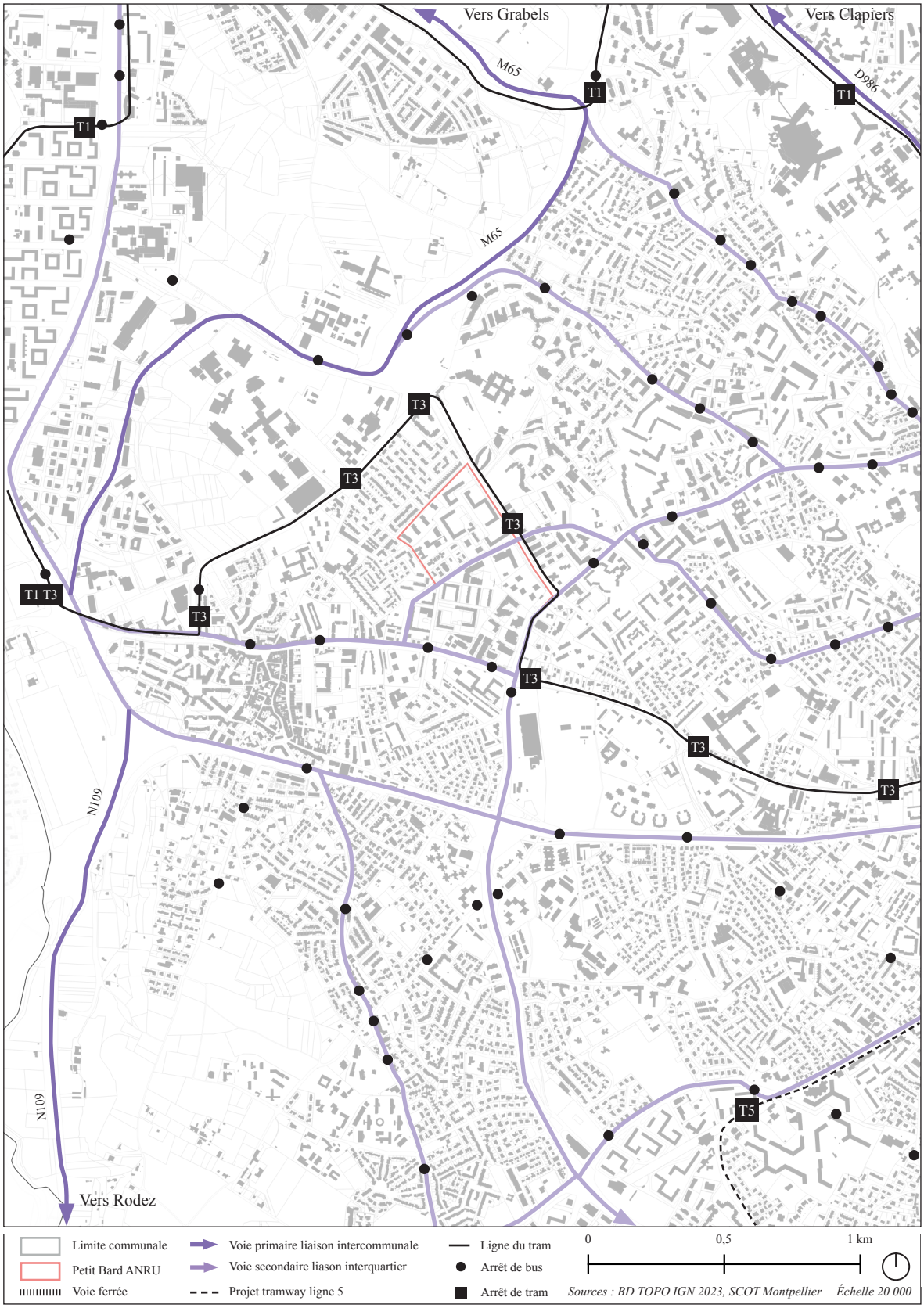
1-23 Étude de cas Montpellier, quartier Le Petit Bard : accès aux équipements





1-24 Étude de cas Montpellier, quartier Le Petit Bard : accès à la mobilité





ANNEXE 2

Plafonds de ressources des différents dispositifs immobiliers

LOGEMENT SOCIAL

Tableau 1 Plafond de ressources du dispositif PSLA (valable jusqu'au 31/12/2024)
Tableau 2 Plafond de ressources du dispositif PLS (au 23/12/2023)
Tableau 3 Plafond de ressources du dispositif LLI (pour les logements financés depuis 01/01/2015)
Tableau 4 Plafond de ressources du dispositif PLI (pour les logements financés entre le 01/08/2014 et le 31/12/2014)

LOGEMENT LIBRE

Tableau 5 Revenus à ne pas dépasser pour obtenir un PAS ((selon le nombre de personnes à loger et la zone du logement))
Tableau 6 Plafond de ressources accession TVA à 5,5% ((au 1er janvier 2025))

LOGEMENT SOCIAL

Tableau 1 Plafond de ressources du dispositif PSLA (valable jusqu'au 31/12/2024)

	Zone A bis et A (en €)	Zone B1 (en €)	Zone B2 et C (en €)
1 personne	37 581	37 581	32 673
2 personnes	56 169	56 169	43 633
3 personnes	73 630	67 517	52 471
4 personnes	87 909	80 875	63 347
5 personnes	104 592	95 739	74 518
6 personnes	117 694	107 738	83 983
Par personne supplémentaire	(+) 13 116	(+) 12 005	(+) 9 368

Source : Unicil Action Logement

Tableau 2 Plafond de ressources du dispositif PLS (au 23/12/2023)

Catégories de ménages	Paris et communes limitrophes (en €)	Île de France hors Paris et communes limitrophes (en €)	Autres régions métropolitaines (en €)
1 personne seule	33 857	33 857	29 435
2 personnes ne comportant aucune personne à charge à l'exclusion des jeunes ménages ou une personne seule en situation de handicap	50 603	50 603	39 309
3 personnes ou une personne seule avec une personne à charge ou jeune ménage sans personne à charge ou deux personnes dont au moins une est en situation de handicap	66 333	60 826	47 271
4 personnes ou une personne seule avec deux personnes à charge ou trois personnes dont au moins une est en situation de handicap	79 197	72 869	57 069
5 personnes ou une personne seule avec trois personnes à charge ou quatre personnes dont au moins une est en situation de handicap	94 227	86 251	67 133
6 personnes ou une personne seule avec quatre personnes à charge ou cinq personnes dont au moins une est en situation de handicap	106 031	97 061	75 660
Par personne supplémentaire	(+) 11 816	(+) 10 815	(+) 8 440

Source : Unicil Action Logement

Tableau 3 Plafond de ressources du dispositif LLI
(pour les logements financés depuis 01/01/2015)

Catégories de ménages	Zone A bis (en €)		Zone A (en €)	
1 personne seule	43 475	4 025	43 475	4 025
2 personnes sans personne à charge	64 976	6 016	64 976	6 016
3 personnes ou 1 personne seule + 1 à charge	85 175	7 887	78 104	7 232
4 personnes ou 1 personne seule + 2 à charge	101 693	9 416	93 556	8 663
5 personnes ou 1 personne seule + 3 à charge	120 995	11 203	110 753	10 255
6 personnes ou 1 personne seule + 4 à charge	136 151	12 607	124 630	11 540
Par personne supplémentaire	(+) 15 168	(+) 1 404	(+) 13 886	(+) 1 286

Catégories de ménages	Zone B1 (en €)		Zone B2 et C (en €)		DROM	
1 personne seule	35 435	3 281	31 892	2 953	31 589	2 925
2 personnes sans personne à charge	47 321	4 382	42 588	3 920	42 186	3 906
3 personnes ou 1 personne seule + 1 à charge	56 905	5 269	51 215	4 714	50 731	4 697
4 personnes ou 1 personne seule + 2 à charge	68 699	6 361	61 830	5 681	61 243	5 671
5 personnes ou 1 personne seule + 3 à charge	80 816	7 483	72 735	6 694	72 044	6 671
6 personnes ou 1 personne seule + 4 à charge	91 078	8 433	81 971	7 590	81 192	7 518
Par personne supplémentaire	(+) 10 161	(+) 941	(+) 9 142	(+) 846	(+) 9 063	(+) 839

Source : Logement intermédiaire action logement (Logement intermédiaire, 2021)

Tableau 4 Plafond de ressources du dispositif PLI
(pour les logements financés entre le 01/08/2014 et le 31/12/2014)

Catégories de ménages	En A (en €)		En B (en €)		En C (en €)	
1 personne seule	46 879	4 341	36 227	3 354	31 699	2 935
2 personnes sans personne à charge à l'exclusion des jeunes ménages ou une personne seule en situation de handicap	70 065	6 488	48 381	4 480	42 333	4 714
3 personnes ou 1 personne seule + 1 à charge ou jeune ménage sans personne à charge ou 2 personnes dont au moins 1 en situation de handicap	84 220	7 798	58 179	5 387	50 907	5 691
4 personnes ou 1 personne seule + 2 à charge ou jeune ménage sans personne à charge ou 3 personnes dont au moins 1 en situation de handicap	100 883	9 341	70 238	6 504	61 459	6 694
5 personnes ou 1 personne seule + 3 à charge ou jeune ménage sans personne à charge ou 4 personnes dont au moins 1 en situation de handicap	119 425	11 058	82 626	7 651	72 297	7 483
6 personnes ou 1 personne seule + 4 à charge ou jeune ménage sans personne à charge ou 5 personnes dont au moins 1 en situation de handicap	134 392	12 444	93 120	8 622	81 480	7 544
Par personne supplémentaire	(+) 14 974	(+) 1 387	(+) 10 387	(+) 962	(+) 9 089	(+) 842

Source : Logement intermédiaire action logement (Logement intermédiaire, 2021)

LOGEMENT LIBRE

Tableau 5 Revenus à ne pas dépasser pour obtenir un PAS, selon le nombre de personnes à loger et la zone du logement

Nombre de personnes à loger	Zone A et A bis (en €)	Zone B1 (en €)	En B2 (en €)	Zone C (en €)
1	49 000	34 500	31 500	28 500
2	73 500	51 750	47 250	42 750
3	88 200	62 100	56 700	51 300
4	102 900	72 450	66 150	59 850
5	117 600	82 800	75 600	68 400
6	132 300	93 150	85 050	76 950
7	147 000	103 500	94 500	85 500
A partir de 8	(+) 161 700	(+) 113 850	(+) 103 950	(+) 94 050

Source : Service public France, prêt d'accession social (PAS)

Tableau 6 Plafond de ressources accession TVA à 5,5% au 1er janvier 2025

Catégories de ménages	(en €)
1 personne seule	29 014
2 personnes	38 746
3 personnes	46 596
4 personnes	56 251
5 personnes	66 173

Source : Le soutien à l'accession à la propriété dans et à proximité des quartiers prioritaires de la politique de la ville - Note interne 2015

ANNEXE 3
Grilles d'entretien

ENTRETIEN ACTEURS OPÉRATIONNELS

(Immobilier, aménagement, logement social)

Quel est votre parcours ?

Quel est votre fonction actuelle ?

Quel est le statut juridique de la structure dans laquelle vous travaillez ?

Produit-elle tout type de logements ? Dans tous les secteurs géographiques ? En ZAC, en diffus ? En neuf, en réhabilitation ?

Ces points ont-ils évolué sur la période 2000-2020 ?

Comment définiriez-vous le terme « logement abordable » ?

Le distinguez-vous du logement social ? Si oui de quelle manière ?

Quel en est le public cible selon vous ? A-t-il évolué ?

Quels sont les modes d'occupation du logement abordable ?

Quels sont les grands postes de dépenses et de recettes d'une opération d'aménagement ? Sont-ils impactés lorsque l'on produit du logement abordable ?

Quels sont les grands postes de dépenses et de recettes d'une opération immobilière ? Sont-ils impactés lorsque l'on produit du logement abordable ?

Comment financez-vous le logement abordable dans vos opérations ?

Différenciez-vous le logement abordable dans Montpellier, dans les communes de la première, deuxième, troisième couronne ? Dans le reste du bassin de vie ?

Pourriez-vous décrire le marché immobilier de l'intercommunalité montpelliéraine ?

Le logement abordable, en tant que dispositif immobilier, a-t-il évolué au cours de la période 2000-2020 ?

Sur quoi vous basez-vous pour définir le prix de sortie et les niveaux de revenus du public cible pour le logement abordable ? Pouvez-vous donner des exemples dans différentes localisations ? Intégrez-vous les conditions de financement de l'acquéreur à vos réflexions ?

Les modes de fabrication, ZAC et diffus, influent-ils sur votre manière de produire du logement abordable ?

Le logement abordable induit-il de nouveaux rapports entre les acteurs opérationnels ?

Sa production appelle-telle de nouvelles compétences pour les acteurs opérationnels ?

Pensez-vous que le dispositif BRS offre des perspectives intéressantes ? Quels sont ses atouts et ses faiblesses ?

Comment identifiez-vous la commande politique autour du logement abordable ? Est-elle claire ? Quels sont les dispositifs opérationnels proposés par les politiques publiques dans lesquels vous pouvez vous inscrire ? Ont-ils évolué dans le temps ? Se jouent-ils au niveau de la commune ou des intercommunalités ?

La production de logement abordable s'est-elle imposée à vous ? Si oui quand, comment et pourquoi ?

Les conditions et le temps d'instruction des dossiers par les pouvoirs publics (consultation, instruction PC…) ont-ils un impact financier sur l'opération ? Est-ce de nature à pénaliser la production de logement abordable ?

Les documents réglementaires et de planification facilitent-ils, ou au contraire entravent-ils, vos capacités à produire du logement abordable ?

Quelles-sont selon vous les freins ou au contraire les atouts pour produire du logement abordable dans l'intercommunalité montpelliéraine ?

ENTRETIEN MAIRES

Quel est votre parcours politique et professionnel ?

Intervenez-vous dans la planification, la mise en œuvre opérationnelle ou les deux ?

Comment définiriez-vous le terme « logement abordable » ?

Le distinguez-vous du logement social ? Si oui de quelle manière ?

Quel en est le public cible selon vous ? Quel public souhaitez-vous accueillir dans le logement abordable que vous produisez ?

Quels sont les modes d'occupation du logement abordable ?

Pourriez-vous décrire l'évolution du marché immobilier sur votre commune ?

Est-ce que la production de logement abordable est un point important de votre action publique ?

En quoi consiste-t-elle ? Où et comment produisez-vous du logement abordable ?

Quels sont les acteurs opérationnels impliqués ?

Comme se déroule le quotidien de vos échanges ?

Vous ont-ils apporté satisfaction ?

Quelle est votre politique foncière ? Comment la mettez-vous en œuvre ?

Votre action politique en faveur du logement abordable a-t-elle évoluée depuis que vous avez été élu maire pour la première fois ?

Qu'est-ce-que la production de logement abordable apporte à votre commune ? A votre action politique ?

Comment vous-êtes-vous impliqué dans la planification au niveau de la Métropole ?

Comment se déroulent les échanges, politiques et techniques à la métropole ?

Comment identifiez-vous la commande politique autour du logement abordable ?

Pensez-vous que le dispositif BRS offre des perspectives intéressantes ? Quels sont ses atouts et ses faiblesses ?

ENTRETIEN AGENTS DES COLLECTIVITÉS

Quel est votre parcours ?

Quel est votre fonction actuelle ?

Comment définiriez-vous le terme « logement abordable » ?

Le distinguez-vous du logement social ? Si oui de quelle manière ?

Quel en est le public cible selon vous ? A-t-il évolué ?

Quels sont les modes d'occupation du logement abordable ?

Comment la politique foncière est-elle pensée et mise en œuvre dans l'institution à laquelle vous appartenez ?

Comment intervenez-vous auprès des acteurs opérationnels immobiliers ?

Les modes de fabrication, ZAC et diffus, influent-ils sur votre manière de produire du logement abordable ?

Pensez-vous que le dispositif BRS offre des perspectives intéressantes ? Quels sont ses atouts et ses faiblesses ?

Pensez-vous que l'habitat participatif offre des perspectives intéressantes ? Quels sont ses atouts et ses faiblesses ?

Le logement abordable induit-il de nouveaux rapports entre les acteurs opérationnels ? Entre les acteurs opérationnels et les collectivités ou EPCI ?

Comment s’organisent au quotidien les échanges entre les communes et l’intercommunalité dans le cadre de la planification territoriale ?

Comment s’exprime la commande politique autour du logement abordable ? A-t-elle évoluée ?

Quelle place a occupé la question du logement abordable dans les différents projets sur lesquels vous avez travaillé ?

ENTRETIEN ACTEURS NATIONAUX

Quel est votre parcours ?

Quel est votre fonction actuelle ?

Comment définiriez-vous le terme « logement abordable » ?

Le distinguez-vous du logement social ? Si oui de quelle manière ?

Quel en est le public cible selon vous ? A-t-il évolué ?

Quels sont les modes d'occupation du logement abordable ?

Comment la question du logement abordable est-elle envisagée au niveau national ? S'est-elle posée au cours de votre carrière ?

Quels sont les champs des politiques publiques touchées par la question du logement abordable ?

Que pensez-vous de la réforme territoriale de 2015, en particulier sur les compétences liées au logement ?

Que pensez-vous des dispositifs fiscaux en faveur de la production immobilière ?

Quelle-est votre expérience sur le territoire montpelliérain ?

Quelles-sont les particularités des politiques foncières qui y ont-été menées ?

Quelles-sont les particularités des politiques du logement qui y ont-été menées ?

Quelles-sont les particularités de la production immobilière qui s'y développe ?

Quelles-sont les particularités du jeu d'acteur en place ?

Pensez-vous que le dispositif BRS offre des perspectives intéressantes ? Quels sont ses atouts et ses faiblesses ?

RESUMÉ

La fabrique du logement abordable, l'exemple de la métropole de Montpellier

La notion de « logement abordable » s'est installée ces dernières années dans le vocabulaire courant de ceux qui pensent, agissent ou analysent la fabrique de la ville. L'utilisation du terme se généralise dans les années 2010, dans le sillage de la crise financière de 2008, des grandes organisations mondiales aux gouvernements locaux. Il semble être employé comme un terme global caractérisant moins l'objet qu'il désigne que la situation problématique qu'il sous-tend : une crise mondiale de l'accessibilité au logement urbain, désormais élargie aux classe modestes et moyennes. Cette thèse s'attache à comprendre les mécanismes de formation et de diffusion d'une problématique aux dimensions urbaines, politiques, économiques et sociales. Elle concoure à déterminer le cadre conceptuel posé par le logement abordable, en tant que dispositif urbain et dispositif de l'action publique et explore enfin ses processus de fabrication opérationnelle au niveau local, en prenant appuis sur le terrain d'étude de la Métropole de Montpellier.

Mots-clés : Logement abordable, Logement social, Métropolisation, Politiques publiques du logement, Fabrique opérationnelle du logement, Montpellier.

ABSTRACT

The making of affordable housing, a case study of the Montpellier metropolitan area

The notion of "affordable housing" has become part of the everyday vocabulary of those who think, act or analyze the making of the city in recent years. The use of the term has become widespread in the 2010s, in the wake of the 2008 financial crisis, from major global organizations to local governments. It seems to be used as a global term characterizing less the object it designates than the problematic situation it underlies: a global crisis of accessibility to urban housing, now extended to the modest and middle classes. This thesis seeks to understand the mechanisms of formation and diffusion of a problem with urban, political, economic and social dimensions, to define affordable housing as an urban mechanism and a mechanism of public action, and to analyze its production process from an operational standpoint at local level by drawing from the field study of the Montpellier metropolitan area.

Keywords : Affordable Housing, Social Housing, Metropolization, Housing Public Policies, Housing Production Process, Montpellier