



# Logement social et « territoires détendus » : de la déprise à la reprise



*Étude commandée par la Fédération des Offices Publics de l'Habitat*

*Un travail réalisé en collaboration avec Fabrice Barbe, Vosgelis, Christophe Berion, Orvitis, Christophe Bouscaud, Orne Habitat, Elodie Chalopin, OPH Ariège, Denis Janaud, Habitat Audois, Cyrille Kervran, Saint-Junien Habitat, Pascal Longein, OPAC 36, Céline Moreau, Limoges Habitat, Frédéric Picard, ODHAC 87, Eric Protte, Troyes Aube Habitat, Thierry Tourtoulou, OPH Ariège, Anne-Laure Venel, Drôme Aménagement Habitat, Marie-Laure Vuittenez, Métropole Habitat Saint-Etienne, et avec l'apport d'expertises de Vincent Beal, Maître de conférences en science politique à l'Université Jean Monnet de Saint-Étienne, Yoan Miot, Maître de conférences au Laboratoire Techniques, Territoires et Société de l'Université Gustave Eiffel, Marie Mondain, Chargée de recherche au Laboratoire Géographie-cités de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, et Max Rousseau, Chargé de recherche en études urbaines et territoriales au CIRAD.*

*Avec le soutien du cabinet 1630 Conseil : Gwladys Chapard, Bertrand Moineau.*

*Sous la direction de Laurent Goyard, Jean-Christophe Margelidon et William Le Goff de la Fédération des Offices Publics de l'Habitat.*

## Sommaire

<b>ÉDITORIAL</b> .....	<b>4</b>
<b>I. Il est temps d'abandonner le concept de territoires « détendus » et lui préférer celui de « territoires en déprise » ou d' « aires vitales »</b> .....	<b>5</b>
L'absence de tension, marqueur dévalorisant d'une indolence coupable et motif d'un abandon de l'État .....	5
Cette mauvaise lecture catégorielle rate les flux économiques et sociaux et est propice à la montée des populismes .....	6
Pour être plus honnête, la « zone détendue » ferait mieux d'être nommée « territoire en déprise », pour être plus confiante, elle pourrait se nommer une « aire vitale » .....	8
Les OPH, acteurs-clés de « l'économie fondamentale » .....	9
<b>II. En ces territoires, les OPH jouent un rôle qui dépasse de loin celui d'un bailleur</b> .....	<b>10</b>
Avec des difficultés communes à tout le secteur HLM et des difficultés spécifiques aux zones en déprise .....	10
Pourtant, les OPH assurent un soutien aux fondations de la société en ces aires de vie .....	12
Une qualité de logement qui contribue à la rénovation du discours local .....	13
Une capacité irremplaçable pour la revitalisation des centres-villes .....	14
Un moteur de cohésion sociale .....	15
L'ingénierie et la maîtrise d'ouvrage au service de la collectivité .....	16
Une contribution économique avérée et un gisement de croissance pour l'avenir .....	16
Cependant, le problème du modèle économique est préoccupant .....	17
<b>III. Les mesures indispensables au maintien du logement social en zones de déprise</b> .....	<b>19</b>
Réglementation .....	19
Financement .....	20
Gouvernance .....	21
Équité territoriale .....	21
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>22</b>

## ÉDITORIAL

L'administration a regroupé sous l'appellation de « territoires détendus » près de 93 % des communes françaises et plus de 48 % des citoyens. Cet ensemble hétéroclite qui mélange des communes rurales et des villes comme Angoulême ou Sochaux, n'est justifié que par les prix et la tension du marché de l'immobilier au mépris de leur singularité et de leur rôle dans la vie de la société française.

S'il est vrai que la plupart de ces territoires classés en zones B2 et C connaissent des difficultés démographiques, économiques et sociales, il serait plus juste de les appeler des territoires en « déprise », tant cela soulignerait la responsabilité de l'État dans l'abandon des politiques publiques d'aménagement et dans le vague mépris qu'il entretient pour ce qu'il juge être de la *détente coupable*.

Territoires en déprise, mais territoires de vie qui démontrent un changement de paradigme où l'économie n'y est plus ni virtuelle ni spéculative, mais basée sur les seules activités nécessaires à la vie des habitants et où le logement tient une place éminemment sécurisante et essentielle.



En ce sens, il est temps que les politiques publiques du logement cessent d'être exclusivement focalisées sur les volumes de construction en zones tendues, mais regardent et considèrent les enjeux essentiels du logement dans ces « aires de vie », fussent-elles en zones B2 ou C.

Car les efforts et les missions qu'assurent les Offices Publics de l'Habitat en ces territoires dépassent de loin le rôle d'un bailleur et tiennent lieu de moteur de la cohésion sociale, de relais des services publics et d'acteur de la rénovation urbaine et de l'attractivité des villes. Avec un peu plus d'1 million de logements, les OPH en zones B2 et C gèrent 64 % des logements sociaux de ces territoires, c'est-à-dire 20 % du parc HLM français. Il y a là autre chose que du marginal et qui mérite de retenir l'attention des politiques nationales.

D'autant que ces Offices connaissent des difficultés économiques qui, pour une part, sont celles de tout le mouvement HLM français, mais qui, par ailleurs, sont spécifiques à ces zones en déprise. La décroissance de leur parc et la mobilisation de leurs investissements (près de 3 Md€ par an) sur la rénovation, la réhabilitation ou la démolition, entraînent une chute inquiétante de leur potentiel financier et fait craindre une catastrophe sociale si rien n'est fait dans les prochaines années.

Car un Office Public de l'Habitat ne saurait disposer des mêmes ressources que les autres bailleurs sociaux, ne serait-ce que pour une seule raison : il est, par essence, arrimé à son territoire et ne saurait prétendre à le quitter. Là où l'entreprise privée cherche la mobilité de son action en fonction de la conjoncture économique, l'OPH est spatialement immobile et ses revenus sont assignés à un territoire.

Dès lors, si l'on veut mettre fin à cette *déprise* des lieux de vie de 48 % des Français, il est essentiel de s'intéresser enfin à la spécificité de ces aires de vie que constituent les zones B2 et C et à la situation préoccupante du million de logements de leurs Offices Publics.

C'est en ce sens que le groupe de travail réuni par la Fédération des Offices Publics de l'Habitat propose 18 mesures concrètes dont la mise en œuvre permettrait de soutenir le logement là où il en a – aussi – besoin et de rétablir la nécessaire équité républicaine entre tous les territoires français.

Marcel Rogemont

*Président de la Fédération  
des Offices Publics de l'Habitat*

## I. Il est temps d'abandonner le concept de territoires « détendus » et lui préférer celui de « territoires en déprise » ou d'« aires vitales »

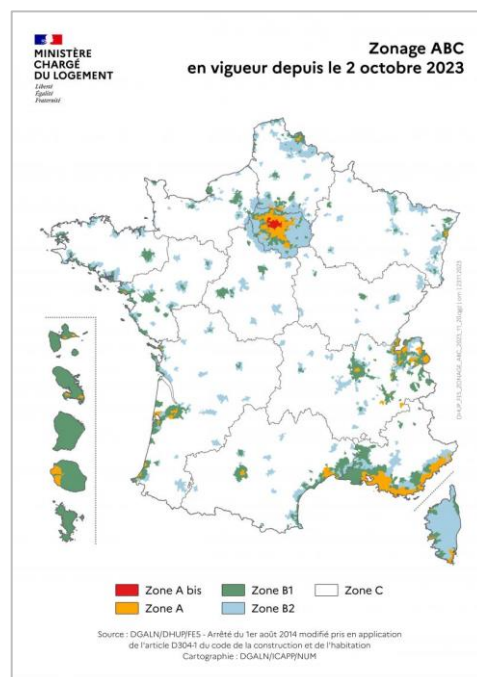
Dès 1978, le calcul de l'Aide Personnalisée au Logement a induit un classement des communes françaises par zones géographiques (1, 1bis, 2 ou 3) qui s'est vu adjoindre en 2003 un zonage complémentaire (A, Abis, B1, B2 et C) en fonction de l'équilibre entre l'offre et la demande immobilière.

Ce zonage dit « ABC » classe les communes à partir de critères relatifs à la taille des agglomérations, aux prix pratiqués et au dynamisme de leurs marchés immobiliers, tel que défini à l'article D304-1 du Code de la construction et de l'habitation. En découle un degré de tension pour chaque commune qui se veut illustratif du déséquilibre entre l'offre et la demande de logements dans sa zone géographique. Les communes présentant une demande excédentaire à l'offre entrent dans les catégories A, Abis ou B1 et sont dites « tendues » ; celles dont l'offre est excédentaire à la demande entrent dans les catégories B2 et C, où l'absence de tension immobilière leur vaut le qualificatif de « détendus ».

Le zonage « 123 » conditionne les valeurs des plafonds de loyers et de ressources pour l'accès au logement social et aux APL ; le zonage « ABC », quant à lui, conditionne les aides publiques mobilisables par les bailleurs sociaux (taux de TVA, octroi de prêts aidés, niveaux de subvention) et régleme l'éligibilité à certains dispositifs (Pinel, logement intermédiaire, etc.).

En octobre 2023, date de la dernière révision du zonage ABC, les seules zones « détendues » (B2 et C) regroupaient 93 % des 34 955 communes françaises, soit 48 % de la population de 2021.

En tant qu'outillage de l'efficacité administrative, ce classement des communes n'appellerait aucun commentaire s'il n'était utilisé comme prisme néfaste d'une échelle de valeurs entre territoires.



### L'absence de tension, marqueur dévalorisant d'une indolence coupable et motif d'un abandon de l'État

Dans le langage commun, évoquer une « zone détendue » appelle au mieux un sourire débonnaire et au pire un mépris narquois. Dans le monde néo-libéral, être « détendu » marque une décontraction coupable, un penchant à l'indolence, une incapacité ou un défaut d'ambition. Lecture dévalorisante toujours assortie d'une vague responsabilité qui échoit à leurs habitants, à leurs élus ou à leurs entreprises, qui n'ont pas su et ne savent décidément pas « s'en sortir ». Le manque de tension dans le marché immobilier prouve ainsi une incapacité à embrasser la vivacité contemporaine, l'ambition de compétition et les défis de la « tension ». Il semble alors que les causes historiques, politiques, sociales ou géographiques qui conduisirent 98 % des communes françaises à être aujourd'hui « détendues » soient de peu de poids ; il y a lieu, alors, de condamner ces territoires au nom de la compétitivité et de l'attractivité, en mobilisant les indicateurs de l'investissement privé et du marché de l'immobilier. Dès lors que l'agitation financière est absente, la zone ne mérite pas qu'une politique publique nationale s'y intéresse...

Les politiques urbaines et du logement ne font pas exception, qui se concentrent désormais principalement sur les zones tendues. Le motif de la priorité d'action y est certes irréfutable : résoudre d'abord les problèmes du logement là où la demande excède largement l'offre est une évidence. Mais toute ambition politique nationale devrait savoir dépasser l'urgence de l'action, en refusant, d'une part, de délaisser 48 % de sa population et, d'autre part, en décelant dans ces territoires détendus leur potentiel d'avenir.

C'est pourtant précisément de ce mépris que souffre le logement social en territoires détendus, lorsqu'on lui signifie que le zonage est l'alpha et l'oméga de l'action publique, lorsqu'on lui répète que seul le volume annuel de construction neuve permet de mobiliser l'aide publique et lorsqu'on lui assène que la proximité du loyer libre et du loyer HLM suffit à condamner le bailleur social local à la disparition.

Ainsi, le monde HLM n'aurait de sens et ne mériterait d'être soutenu qu'à la condition d'exercer dans des métropoles en tension ; ceux exerçant sur des territoires en « dé-tension », privés d'une grande partie des aides publiques, se voyant condamner à une « détention » provisoire dans la tache aveugle des politiques.

### Cette mauvaise lecture catégorielle rate les flux économiques et sociaux et est propice à la montée des populismes

Que le concept de « territoire détendu » soit sémantiquement contestable n'est pas son seul défaut : il est, en outre, inadapté à caractériser leurs spécificités socioéconomiques.

Par opposition aux zones tendues, les zones B2 et C regroupent ainsi un « reste du territoire<sup>1</sup> » où la supposée suroffre immobilière n'illustre que très partiellement les dynamiques du marché immobilier local<sup>2</sup> et échoue à rendre compte de l'attractivité de ces territoires, de leurs spécificités et des enjeux auxquels ils font face.

Ainsi, en termes de prix immobilier, de nombreux exemples soulignent l'approximation du zonage. En Côte-d'Or, Beaune, commune B2 très prisée par les étrangers, affiche des prix de vente<sup>3</sup> allant jusqu'à 5 000 €/m<sup>2</sup> et jusqu'à 7 500 €/m<sup>2</sup> pour les meilleurs biens, soit des montants équivalents au centre-ville d'Annecy classée en zone A. À l'inverse, la commune de Limoges, classée en zone B1, est ciblée par de nombreux programmes ANRU avec des prix moyens autour de 1 600 €/m<sup>2</sup>, proches de ceux de Guéret (Creuse) classée en zone C.

De même, ce zonage échoue à représenter les dynamiques de production du marché. Ainsi, 11 % des zones B2 et 11 % des zones C présentent des profils de construction dynamiques, preuves de « découplages géographiques notables<sup>4</sup> » entre la situation du marché immobilier et le zonage ABC. Enfin, ce zonage permet difficilement d'établir un profil type de la zone détendue. Celle-ci ne peut se résumer à une distinction typologique urbain/rural : bien que les zones B2 et C s'apparentent principalement à des espaces ruraux et périurbains, certaines villes denses sont pour autant « détendues » (la ville de Pau est en zone B2).

Ainsi, au sein d'une même catégorie de « territoire détendu », on retrouve à la fois de vastes espaces ruraux fortement isolés (Meuse, Orne, Corrèze...), des espaces ruraux à proximité d'un pôle métropolitain (Saint-Junien en Haute-Vienne, Fougères en Ille-et-Vilaine...), des métropoles connaissant de grandes difficultés démographiques et économiques (Limoges, Saint-Étienne, Troyes...) et quelques villes réussissant tant bien que mal en raison de la proximité d'un pôle attractif (Pau, Beaune, Rédange...).

On le voit, le qualificatif de zone détendue (B2 et C) ne parvient ni à circonscrire les prix immobiliers ni à caractériser les espaces géographiques, économiques et sociaux qu'il tente de cerner.

Pourtant, si plusieurs déterminants apparaissent communs aux villes en zones B2 et C, ils ne sauraient se coupler à des lectures catégorielles (zones, aires urbaines ou rurales, segmentation en nombre d'habitants...) tant ils sont liés à des *flux* et non à des *strates*. Les politiques publiques, et en particulier celles de l'aménagement et du logement, ont trop tendance à s'appuyer sur une catégorisation et une segmentation territoriale qui figent les lieux et ignorent les flux qui les traversent.

---

<sup>1</sup> Barois *et al.*, 2021.

<sup>2</sup> Coulondre, Laserre-Bigorry, 2022.

<sup>3</sup> Consultés sur DVF Etalab et sur Seloger.com

<sup>4</sup> Barois, *op. cit.*

Les professionnels de l'aménagement ont récemment qualifié ces territoires de « territoires oubliés »<sup>5</sup> : oubliés des politiques publiques et des aménageurs mais toujours soutenus par des « contrats » qui financent des stratégies de développement local.

Les déplacements ou migrations, les emplois, les capitaux, les revenus et les richesses ne dessinent ni des zones ni des frontières, mais des flux et des variations d'intensité. Il y a longtemps que la sociologie, l'économie et même la géographie se sont emparées de concepts fluctuants qui réfutent tous la délimitation catégorielle en zones. Ainsi, tous les déterminants communs aux communes classées B2 ou C ont trait à des flux ; que ce soit la démographie, l'isolement, le vieillissement, la précarisation ou l'activité économique.

En effet, ces villes connaissent toutes – à des degrés divers – un isolement géographique dû à une mauvaise desserte ferroviaire et à une mobilité contrainte à la voiture individuelle, un déséquilibre migratoire, un départ massif des moins de 30 ans et « une atonie de l'activité économique »<sup>6</sup> voire « une dégradation ancienne et continue de l'activité économique »<sup>7</sup>.

La caractérisation des territoires en zones de tensions immobilières est donc loin d'épuiser une politique d'aménagement, de l'habitat et du logement qui doit, à l'inverse, s'appuyer sur des concepts de gradients, de *périphérisation*<sup>8</sup>, de déplacement ou de développement. Ainsi, une pénurie ou un excédent d'offre immobilière ne devrait pas être caractérisé par une circonscription géographique mais bien par les flux spatio-temporels qui l'ont engendré.

Par l'incapacité de ce zonage à matérialiser les inégalités territoriales des espaces qu'il classe, il est peu étonnant que les choix des politiques publiques se tournent vers des injonctions à la production : c'est le « choc de l'offre ». Or, s'il s'agit d'une réponse cohérente au besoin en volume des territoires tendus, elle est parfaitement inadaptée ailleurs. Pire, les politiques néo-libérales traditionnelles ont un effet délétère sur la situation de ces territoires dites « détendus » où la mécompréhension politique des dynamiques à l'œuvre limite la construction d'une stratégie de développement spécifique. L'interprétation de la situation des territoires détendus comme « le produit local d'une économie globalisée [place] ces territoires en marge des dynamiques d'accumulation du capital »<sup>9</sup>.

C'est ainsi que les multiples chocs de l'offre en zones tendues ne suffiront jamais à résorber le déséquilibre s'ils ne sont assortis de mesures favorables au relogement en zones détendues. Or, ces mesures portent précisément le nom d'aménagement du territoire, dont tout le monde regrette la disparition mais dont aucune politique nationale n'ose se ressaisir. Construire toujours plus en zones Bbis et A est certes indispensable ; aménager et soutenir la demande (par l'emploi et le transport) en zones « détendues » est tout autant indispensable et devrait constituer la seconde jambe de toute politique du logement.

Il faut également rappeler qu'un soutien à l'habitat en zones B2 et C ne constituerait pas seulement un moyen de résoudre l'iniquité territoriale et la crise du logement, mais également d'éviter les poussées idéologiques de populisme et de votes extrêmes. Voilà en effet plus de 20 ans que la recherche souligne les corrélations entre l'entrée en déclin d'un territoire et la montée de son vote populiste ou anti-démocratique. Ces corrélations s'observent tant en France (Le Bras) qu'en Hongrie ou en Pologne ; les « gilets jaunes » français de 2018-2019 en furent un exemple. Soutenir un effort en ces territoires et faire en sorte que les zones « détendues » ne soient pas des zones « sacrifiées », c'est non seulement aménager des villes et prendre soin des habitants, mais c'est aussi un enjeu démocratique.

---

<sup>5</sup> Masboungi et Hébert, 2024

<sup>6</sup> USH, 2016.

<sup>7</sup> AR HIm, 2015.

<sup>8</sup> Rousseau, 2019.

<sup>9</sup> Mondain.

Pour être plus honnête, la « zone détendue » ferait mieux d'être nommée « territoire en déprise », pour être plus confiante, elle pourrait se nommer une « aire vitale ».

Loin de répondre au seul indicateur de déséquilibre immobilier, les zones B2 et C s'apparentent davantage à ce que les sciences sociales nomment aujourd'hui des « marges » (Samuel Depraz, 2017). Citons la définition qu'en donne Samuel Depraz : une marge est une « *portion d'espace qui, à une échelle donnée, se situe à l'écart d'un centre – que cet écart soit de nature économique, politique et/ou sociale – et qui ouvre à d'autres réalités territoriales. La marge, subie ou choisie, s'analyse plus en termes de différences socio-culturelles que d'infériorité économique par rapport au centre. Elle consiste surtout en un décentrement de l'analyse au profit de territoires et de groupes sociaux généralement minoritaires* ». Or, ces marges ne répondent pas aux seules analyses simplistes qui voudraient qu'elles soient nécessairement toutes en déclin démographique ou en décroissance économique.

Deux paradoxes s'y dégagent en effet avec, d'une part, une certaine ténacité démographique, mais sans rajeunissement et, d'autre part, une relative croissance économique, mais sans production. Si les départs des jeunes y accentuent le vieillissement, les mouvements migratoires peuvent y être favorables, notamment dans les espaces péri-urbains de faible densité, tout en s'augmentant de jeunes retraités convertissant leur résidence secondaire en résidence principale. C'est ainsi que les espaces ruraux connaissent une croissance de +0,7 % par an depuis 1999. De même, si le secteur productif y est fortement dégradé (avec le déclin du secteur agricole et l'attrition de la petite industrie de sous-traitance), l'activité économique globale de ces territoires y est stable voire en légère croissance. Ce paradoxe a été expliqué par Laurent Davezies en le qualifiant de « circulation invisible des richesses » où ces territoires importent massivement des revenus externes, nés quant à eux dans les espaces hyperurbains ; importation qui provient, d'une part, d'installation de retraités ou de résidents étrangers, du tourisme ou de la consommation d'une offre de loisirs soit, d'autre part, des revenus d'un régime d'aides sociales ou par les pensions et épargnes des nouveaux habitants, majoritairement retraités. Ainsi, si la création de valeur ajoutée augmente dans les zones très denses, les revenus y déclinent en proportion au profit des marges. Les zones B2 et C sont ainsi – pour certaines d'entre elles – symptomatiques d'une dynamique économique contemporaine, où la société de la mobilité et du loisir sépare les espaces de production de richesse de ceux de leur consommation.

Ces nouveaux dynamismes économiques devraient interroger les politiques publiques avant qu'elles ne se précipitent vers les solutions à la fois passivistes et incertaines de la réindustrialisation à tout prix. Et nombreux sont ceux qui misent encore sur l'attractivité et le marketing local pour attirer qui une usine, qui un centre logistique, qui les classes moyennes ou les touristes, dans une compétition territoriale qui se nourrit d'un foncier abondant et bon marché ainsi que d'une main d'œuvre accessible. Les critères y sont encore ceux du prix au m<sup>2</sup> et la politique du logement y est focalisée sur l'écart de loyer entre les plafonds HLM et le marché libre.

Pourtant, la reconnaissance des singularités de ces marges (B2 et C) est indispensable à la mise en adéquation des politiques du logement. Là où à l'heure actuelle « les enjeux de compétitivité et d'attractivité constituent des objectifs centraux de ces politiques urbaines », il s'agirait plutôt d'envisager le potentiel de ces territoires qui réside dans leur « vide » et dans l'espace disponible à l'expérimentation et à l'alternative à la production (Beal, Rousseau, 2018).



Ainsi, plusieurs chercheurs proposent de décrire les territoires *dé-tendus* comme « l'ensemble des territoires moyennement peuplés, au sein desquels le marché de l'immobilier n'est pas saturé et où l'espace naturel peut être plus important que dans les grandes métropoles, favorisant ainsi l'émergence de nouveaux usages, de nouvelles dynamiques et donc, plus généralement, d'une attractivité différente<sup>10</sup> ». Une différence qui n'est ni le refus de la croissance, ni l'envie de la productivité, mais le marqueur d'une « dé-modernisation » propice au monde qui cherche à s'inventer. Car des marches lorraines aux Pyrénées et du Mercantour à la Cornouaille, ces pays ne sont pas nécessairement assignés à un avenir touristique de résidences secondaires ni à celui d'une numérisation télé-travaillée. Refuser ces trajectoires déjà archaïques, c'est emprunter la voie de ce que Bruno Latour appelait des « territoires de subsistance » : là où l'important relève des relations que nous entretenons avec un milieu et l'identification des besoins fondamentaux qui nous lient aux produits et aux autres.

Ces « territoires en déprise » requièrent aussi un récit positif où, comme le précise Pierre Veltz, « la faible densité retrouve une place positive dans la solidarité socio-écologique nationale »<sup>11</sup>.

### Les OPH, acteurs-clés de « l'économie fondamentale »

C'est à cet endroit que le secteur du logement – et particulièrement le logement social en raison de son soutien par l'argent public – s'avère révélateur d'une économie à la fois « ancrée » (elle n'est pas délocalisable), fabriquant des « relations » (l'éthologie des habitants) et « fondamentale » (qui sert de base réelle à la vie). Le logement est ainsi une figure exemplaire du concept britannique de « *foundational economy* » qui vit le jour à Manchester au début des années 2010. Cette école de pensée tend à recentrer les politiques publiques sur les acteurs économiques qui ont un impact réel sur nos besoins fondamentaux : alimentation, santé, logement, éducation, déplacement... Cette économie réelle, ou économie de la vie, une fois soigneusement délimitée, permet d'identifier les valeurs et les flux qu'elle engendre pour satisfaire les besoins fondamentaux (ou de subsistance). Cette valorisation d'une économie fondamentale s'oppose alors à celle des flux virtuels ou financiers et permet de remettre en lumière des activités économiques trop souvent reléguées à l'arrière-plan. C'est ainsi que le couple « besoins fondamentaux / revenu résiduel » devient un marqueur de l'économie d'un territoire, pour peu qu'on tienne compte dans ce « revenu résiduel » de l'ensemble des dépenses essentielles à la vie. Dans cette optique, il apparaît

#### Foundational Economy : l'exemple du bailleur Karbon Homes

Karbon Homes est une *Housing Association* qui compte près de 30 000 logements dans le nord-est de l'Angleterre, en particulier à Newcastle.



Dans les pas de la commission UK2070, Karbon Homes partage le constat d'échec des politiques d'emploi, de logement et d'aménagement mises en œuvre depuis les années 1990 et n'ayant pas effacé les puissantes inégalités territoriales anglaises. Cela a conduit Karbon Homes ainsi que d'autres bailleurs sociaux et des collectivités territoriales à commander des travaux de recherche auprès du *Foundational Economy Research Limited* (FERL). Ce bureau d'études a permis de construire un plan stratégique pour Karbon Homes adossé au cadre de pensée de l'économie fondamentale. Ces travaux soulignent le faible impact local de l'implantation d'emplois très qualifiés dans les villes du nord, la vanité des espoirs de « ruissellement », le piège de la pauvreté que constituent parfois les aides sociales, la concentration des aides publiques dans les zones tendues, etc.

Karbon Homes se décrit ainsi comme une institution ancrée dans un territoire délaissé (*left-behind places*). Elle prend à son compte le fait que ces territoires ne doivent pas chercher à accroître leur productivité mais à renforcer les secteurs de l'économie fondamentale afin d'augmenter les revenus dits « résiduels » des ménages locaux.

Karbon Homes déploie ainsi une expérimentation qui s'inscrit dans une approche territoriale : des petits quartiers sont ciblés où l'on déploie une méthodologie de travail qui repose sur la participation des habitants et le développement de réseaux. Karbon Homes travaille avec tous les acteurs locaux pour, par exemple : garantir des contrats de travail qui comptent un minimum d'heures travaillées et rémunérées, recruter des stagiaires et des apprentis dans les secteurs *fondationnels* (santé, alimentation, etc.), améliorer l'accès aux zones d'emploi (autopartage), développer les services aux enfants (crèches, colonies de vacances, etc.) pour permettre aux parents de travailler, investir dans la décarbonation des logements, améliorer l'ingénierie sociale du bailleur et de ses partenaires, développer des fonds spéciaux, d'urgence, pour les ménages les plus en détresse.

<https://www.karbonhomes.co.uk/fair-foundations>

<sup>10</sup> Barois, op. cit.

<sup>11</sup> Veltz, p. 155

clairement que le logement a un poids prépondérant (tant en termes de besoin vital que de régulation du revenu résiduel).

Les politiques d'aménagement et celles du logement devraient ainsi se saisir de cette école de pensée néo-keynésienne afin de dépasser les clivages entre décroissance et néo-libéralisme, entre compétition territoriale et métropolisation ou entre mondialisation et repli sur soi. Le logement social gagnerait à être l'une des figures de cette économie fondamentale et l'aiderait, en ces territoires périphériques, à retrouver l'attention des pouvoirs publics.

Sous ce prisme économique, la « dé-tension » et la « vacance » ne sont pas nécessairement des infamies. Une qualité de vie peut y voir le jour, une relation peut s'y tisser et un « espace vide » peut toujours être considéré comme une option laissée à l'avenir. Cette « valeur d'option » que les économistes placent au sein des valeurs de non-usage et qui est indispensable à la valorisation des espaces naturels, s'inscrit pertinemment à la croisée du logement social et des territoires en déprise. Le vide est alors une chance pour l'avenir et cette option réservée ou préservée constitue également un besoin fondamental pour les générations à venir. Ne doutons pas que l'Allier, la Haute-Marne, la Creuse ou l'Orne constituent, en ce sens, un potentiel d'avenir pour les besoins fondamentaux des générations futures. Les marges, aujourd'hui « mineures », ont une valeur d'option majeure et sont en cela des aires *vitales*. Les bailleurs sociaux, quant à eux, y sont des institutions ancrées, non délocalisables, et forment les piliers de cette *économie fondamentale*, précisément dans ces territoires aujourd'hui en déprise et demain en reprise.

On le voit, loin d'être une activité marginale à sacrifier, le logement social en zones B2 et C s'avère être une préfiguration de ce que la politique entend réserver pour l'avenir. Le démanteler ou l'abandonner au nom de la rentabilité à court terme, c'est méconnaître son rôle *fondationnel* pour les générations à venir ; le soutenir et le défendre, c'est s'assurer un temps d'avance politique en préemptant ce qui fera société demain.

## II. En ces territoires, les OPH jouent un rôle qui dépasse de loin celui d'un bailleur

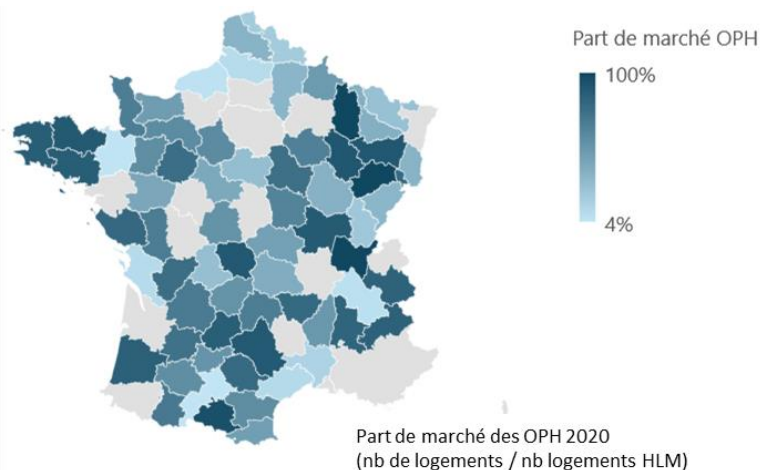
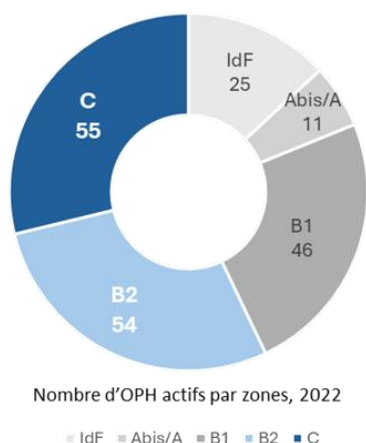
### Avec des difficultés communes à tout le secteur HLM et des difficultés spécifiques aux zones en déprise

Dans une économie largement mondialisée et virtualisée, les particularités d'un acteur géographiquement immobile sont aussi singulières que méconnues.

Au XXI<sup>e</sup> siècle, une économie « ancrée » peut sembler obsolète tant la mobilité, l'agilité et le déplacement du terrain d'action est un levier systématique de la performance ; la délocalisation de l'action et sa relocalisation sur un terrain plus favorable constituent un déplacement spatial qui semble constitutif de la réussite économique<sup>12</sup>. Les entreprises privées du secteur de l'immobilier et du logement le savent et ne cessent d'évaluer le potentiel de tel ou tel territoire pour ne retenir que ceux ayant le plus de rendement à l'avenir.

Ainsi, les grands groupes de gestion locative ont le plus souvent cédé leur patrimoine en zone B2 et C pour se concentrer sur les marchés en tension. À l'inverse, placés sous la gouvernance d'une collectivité territoriale, les Offices sont par constitution attachés à un territoire (commune, EPCI ou département) dont ils dépendent autant que la collectivité dépend de leur action. Cet ancrage territorial et cette désaffection des autres familles HLM pour les zones détendues ont entraîné une surreprésentation des Offices Publics en zones B2 et C (57 % des OPH sont présents en zones B2 et C). Avec, pour certains départements, une part de marché des OPH égale ou approchant les 100 % du nombre de logements HLM, comme c'est le cas pour l'Ain, l'Ariège, la Creuse, la Haute-Marne, la Meuse, la Haute-Saône et les Vosges.

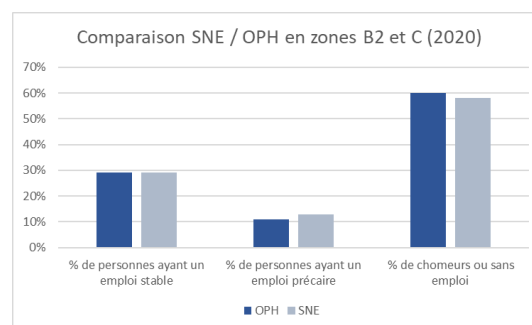
<sup>12</sup> Cf. les travaux de David Harvey sur la géographie du capitalisme.



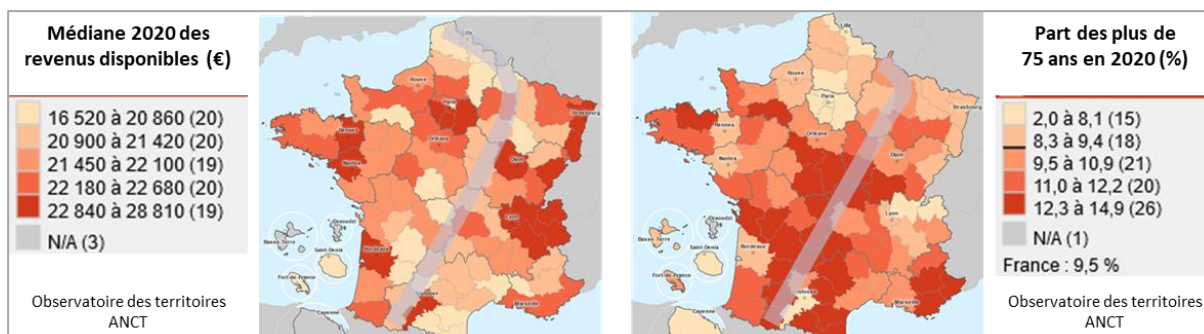
Le sort de l'Office Public de l'Habitat est ainsi indéfectiblement lié à celui de son territoire de rattachement et tous deux vivent les mêmes difficultés.

C'est ainsi que les corrélations économiques s'observent aisément entre les populations des territoires et les locataires de leurs Offices, que ce soit en termes de revenus médians ou de taux d'emploi. Sur les zones B2 et C, on observe ainsi que le taux de chômeurs et de majeurs sans emploi est de 59 % parmi les demandeurs du SNE et de 60 % parmi les locataires des OPH.

De même, le pourcentage de ménages bénéficiaires du RSA en zones B2 et C (2017) s'élève à 41 % parmi les habitants, alors qu'il atteint 9,8 % en région Île-de-France.



Plus généralement, depuis 2010, les analyses de l'INSEE confirment que l'accès à l'emploi et le revenu disponible par habitant diminuent plus vite en zones B2 et C que dans les autres territoires métropolitains. Le vieillissement de la population n'y est évidemment pas étranger, tout comme la composition des ménages où la famille monoparentale et le locataire seul y sont surreprésentés. Parmi les locataires des OPH en zones B2 et C, la part des 50 ans et plus (37 %) est ainsi de deux points plus élevée qu'en zones tendues. De même, la taille moyenne du ménage locataire est de deux personnes en zone C alors qu'il atteint 2,5 personnes en zones Abis/A.



Les conséquences sur les acteurs de l'habitat sont nombreuses. La population qui demeure en zones détendues est souvent la plus fragile économiquement et la plus âgée. Le volume de logements disponibles augmentant et les prix bas offrant de nombreuses opportunités pour les locataires aisés ou les accédants, le public s'orientant vers le logement social présente les revenus les plus faibles et les plus grandes difficultés d'insertion. Au sein des offices publics, les taux de rotation et de mutations internes y sont ainsi plus élevés ; jusqu'à 50 % des demandes de logement émanent de locataires déjà logés, face à 30 % en territoires tendus. Pour la plupart des sortants, il s'agit de « départs nets », c'est-à-dire des ménages qui quittent le département. Le risque d'enchaîner les conséquences néfastes est alors grand, avec des taux de vacance et d'impayés qui peuvent s'accroître et la difficulté de suivre les augmentations réglementaires de loyers.

À ces problèmes généraux, directement liés à ces territoires délaissés, s'ajoutent des difficultés propres au secteur HLM et au jeu de ses acteurs. Malgré la faiblesse du marché immobilier en zone détendue, la concurrence de la promotion privée ou d'ESH s'exerce directement sur les quelques programmes neufs et contribuent à pénaliser les Offices Publics. C'est le cas en zones péri-urbaines, où des programmes viennent concurrencer les efforts de réhabilitation des centres-villes que les collectivités tentent de soutenir. Ces opérations provoquent parfois un effet de siphonage des locataires HLM des Offices tout en contribuant à l'extension périphérique et à la dégradation des centres. C'est ainsi que des agréments préfectoraux à des acteurs HLM hors zones ANRU sont parfois délivrés en dehors de toute pertinence démographique et dans le mépris des tentatives d'urbanisation maîtrisée et de rénovations lourdes.

Ce problème, à la croisée de l'urbanisme et de l'économie du logement, n'est pas propre à la France et a été bien documenté au Royaume-Uni par l'étude *Small Towns, Big issues : aligning business models, organisation, imagination* (2021) sur des villes galloises. Si la valeur des biens immobiliers en centre-ville est inférieure aux coûts des travaux, cela a poussé les promoteurs et les acteurs privés à privilégier l'étalement urbain. Le développement centrifuge des villes est donc l'œuvre des promoteurs et provoque une dispersion urbaine qui est antagoniste à l'objectif de revalorisation des villes. Seuls quelques bailleurs sociaux ont développé des projets qui répondent aux besoins d'une population vieillissante en centre-ville.

Les politiques publiques relatives aux migrants et demandeurs d'asile peuvent également nuire à la mixité sociale en zones détendues. Les effets des relocations prioritaires de ces populations particulièrement fragiles conduisent à des concentrations de difficultés sociales, sans planification ni soutien, sur des aires de zones B2 ou C. Les opérateurs du logement que sont les OPH répondent à cette injonction de l'État et assument les difficultés de sa mise en œuvre ; mais, face aux difficultés de coordination et au manque de planification, les Offices font figure de responsables alors qu'ils ne sont que les instruments de la déconcentration métropolitaine.

Aux difficultés que connaît en 2024 l'ensemble du secteur du logement français, les Offices Publics de l'Habitat en zones B2 et C connaissent donc une situation aggravée d'une part en raison des territoires eux-mêmes qui souffrent démographiquement et économiquement et, d'autre part, en raison de leur statut d'acteur ancré qui ne leur offre ni le potentiel de la mobilité du parc, ni l'opportunité immobilière qui se joue aux bornes des rénovations lourdes.

### Pourtant, les OPH assurent un soutien aux fondations de la société en ces aires de vie

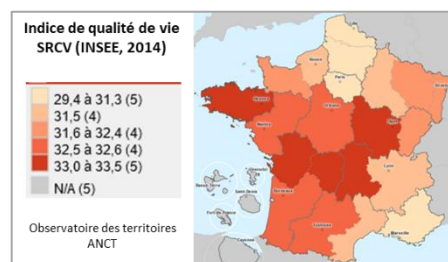
Malgré ces difficultés, les Offices Publics de l'Habitat jouent un rôle singulièrement important en ces aires de vie que constituent les zones B2 et C. Par leur attachement aux collectivités locales, ils dépassent largement leur rôle de bailleur social et œuvrent de fait au maintien d'une économie fondamentale pour les populations résidentes, tout en contribuant à l'amélioration de la perception de leurs territoires.

## Une qualité de logement qui contribue à la rénovation du discours local

Si le parc privé se singularise par la prévalence des logements individuels et son implantation majoritairement périphérique, les logements sociaux - partout en France - se distinguent depuis plus de 20 ans par une qualité de conception reconnue<sup>13</sup>. Au-delà même du respect des normes techniques et de la performance énergétique, l'attention portée à l'habitat et à l'architecture est d'autant plus importante que la densité des réalisations est faible. En zone détendue où le marché du logement privé et celui du logement social sont dans une situation de porosité, les habitants sont d'autant plus sensibles à la qualité des logements proposés par les Offices.

Mais cet effort qualitatif représente bien plus qu'un argument commercial. Dans les territoires détendus où les habitants sont renvoyés à cette « fatalité territoriale au regard de l'histoire, de la géographie et des dynamiques de compétition régionale <sup>14</sup> », le logement social est porteur d'espoir et de dignité. En repensant l'espace habité comme « lieu d'un projet et d'une projection de soi <sup>15</sup> », la qualité bâtementaire permet de matérialiser les capacités d'un territoire tout en permettant aux locataires de raconter, enfin, une *autre* histoire, faite de fierté locale.

Plus largement, ces efforts participent au maintien et à l'amélioration de la perception des habitants de leurs villes et ils constituent un atout incontestable des territoires « hors tension immobilière », comme le montre l'enquête sur les conditions de vie (SRCV) de l'INSEE, où les opinions les plus positives se superposent souvent aux zones dites « détendues ».



Le projet de Landouge à **Limoges** est une expérience alternative entre logements individuels et collectifs : les habitations offrent un équilibre entre intimité et communauté où les jardins privatifs côtoient les « parcours piétons favorisant les occasions de rencontres fortuites ».



51 habitations individuelles groupées, bbc, h&e, Landouge Montevert, Limoges (87)

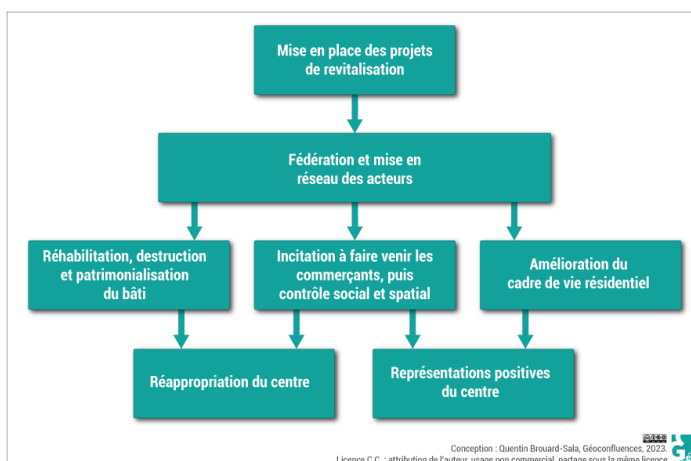
<sup>13</sup> Cour des Comptes, 2017.

<sup>14</sup> Davila-Galdano-Gavoli, 2005.

<sup>15</sup> Ibid.

## Une capacité irremplaçable pour la revitalisation des centres-villes

Cet effort sur l'habitat se démontre également de façon exemplaire dans les opérations de revitalisation des centres-bourgs ou centres-villes, et ce malgré les difficultés économiques que rencontrent ces programmes. Les effets d'un rénovation lourde ou d'une déconstruction-reconstruction en cœur de ville dépassent largement l'augmentation capacitaire du logement. Il s'agit là d'un véritable effort de politique publique porté par les collectivités face à une désertion des centres et une *périphérisation* que tous les acteurs critiquent.



Une dent creuse réparée, une façade restaurée, un alignement repensé, un usage redonné à un bâti déserté... et c'est tout un quartier qui retrouve une représentation positive et une attractivité nouvelle.

Pourtant, les coûts de réhabilitation des bâtiments en centre-bourgs s'élèvent avec leurs particularités architecturales et, fréquemment, avec l'ancienneté de leur conception. Le travail du maître d'ouvrage et du maître d'œuvre est alors démultiplié et les exigences des Architectes et Bâtiments de France s'ajoutent aux réglementations énergétiques et climatiques.

Or, si le programme national d'Action Cœur de Ville (ACV) dispose de réelles aides financières, les autres dispositifs (Petites Villes de Demain, Villages d'Avenir...) apparaissent comme des artifices sans moyen qui ne font que masquer l'abandon de l'État en matière d'aménagement du territoire. L'équilibre économique de ces opérations s'avère ainsi (hors ACV) extrêmement périlleux et l'OPH local est souvent le seul acteur qui s'engage dans de tels programmes.

À **Foix**, l'opération de requalification d'une dent creuse d'une rue historique de la ville a été portée par l'OPH de l'Ariège.

Le projet, en secteur sauvegardé, est situé dans une ruelle étroite, très fréquentée et soumise aux exigences de l'ABF pour des bâtiments médiévaux. Il repose sur un programme mixte avec des logements à l'étage et des locaux commerciaux au rez-de-chaussée, répondant aux trois enjeux de la revitalisation : une réhabilitation d'un bâtiment abandonné, une amélioration du cadre de vie par une restauration du paysage, et une incitation à l'économie locale.



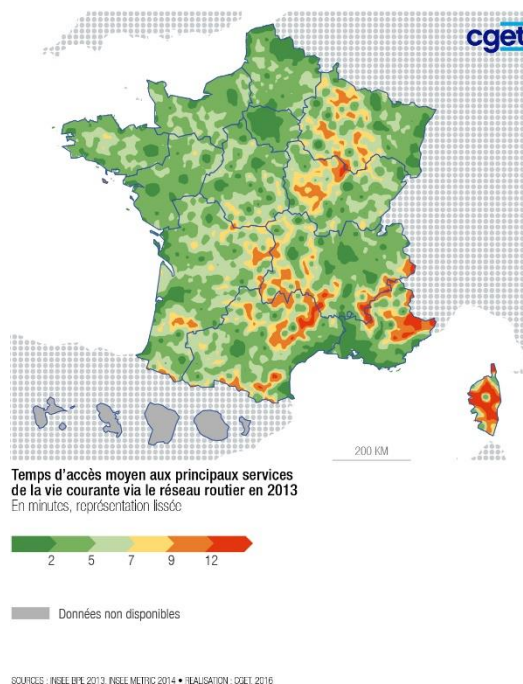
## Un moteur de cohésion sociale

La carte des temps d'accès aux services publics en territoires « détendus » est désormais bien connue<sup>16</sup> et illustre le désarroi des populations fragiles notamment au regard des services sociaux, de l'accès aux droits ou des aides aux associations locales.

Le plus souvent, les Offices constituent « le dernier rempart qui demeure face à l'exclusion et à la solitude <sup>17</sup> » dans ces villes ou villages. L'action sociale, au cœur du métier de tout organisme HLM, y est ici plus qu'ailleurs essentielle. L'adaptation des logements et des services aux plus de 65 ans fait l'objet d'efforts constants, tout comme le développement d'une offre de services de proximité (téléassistance, bus numérique, agence mobile, assistance aux démarches administratives, accueil des associations, etc.). Ce rôle social constitue une large part de la sécurisation des ménages logés, bien au-delà de la construction d'un toit.

Sur des territoires où les espaces de rencontre et les lieux de vie se raréfient, les Offices se tournent vers l'aménagement d'*espaces-temps* nécessaires à la rencontre. D'une part des *temps*, par l'organisation d'évènements ou de moments de rencontre festifs et d'échanges, d'autre part par la création d'*espaces dédiés à la cohésion* : sur des territoires privés de centralité (centre bourg dévitalisé, grands ensembles monolithiques), l'Office est alors créateur de lieux-pivots, « des espaces qui vont devenir des lieux dédiés à la rencontre » (Aimé, 2018).

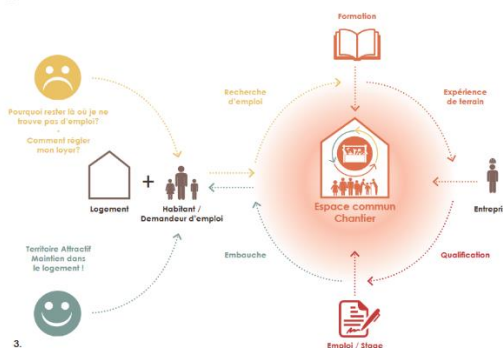
Plusieurs projets emblématiques redessinent ainsi l'action sociale d'un bailleur, en mêlant la co-conception des bâtiments avec les locataires (La Réole) ou leur retour à l'emploi (Firminy). De tels programmes mixtes constituent alors des opportunités de combiner logement, espaces de vie et communautés de pratiques.



En Gironde, le projet « Fabrikatoit » à **La Réole**, issu de l'initiative citoyenne d'un collectif de femmes âgées, a ouvert une réflexion poussée sur l'habitat. L'Office Public a ainsi libéré un espace de création en prenant en charge la complexité de la réalisation. Le processus de co-construction est un outil puissant pour engager l'habitant qui devient « acteur de la création de son lieu de vie ».



Entre projet collaboratif et espace de rencontre, le projet « Re-génération » de **Firminy** (Loire) est un exemple de la capacité des Offices à mobiliser par l'innovation. Pour mobiliser les habitants et les acteurs, un logement vacant transformé en prototype est mis à disposition des locataires. Réalisé en partenariat avec de nombreux acteurs locaux, dont des étudiants en architecture, il s'agit d'utiliser le potentiel du vide pour co-construire tous ensemble le logement social de demain.



<sup>16</sup> Rapport d'information à l'Assemblée nationale sur l'évaluation de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux, avril 2023.

<sup>17</sup> Marie Mondain.

### L'ingénierie et la maîtrise d'ouvrage au service de la collectivité

Les Offices interviennent de plus en plus en renfort de l'action publique locale dès lors que des compétences d'aménagement et de maîtrise d'ouvrage sont requis. Engagé aux côtés de la collectivité territoriale, l'OPH est alors perçu comme un outil indispensable pour mener à bien des projets de VRD ou de construction de plus en plus variée : gendarmeries, écoles, crèches, SDIS ou SIS, maisons de santé...

Ces services rendus à la collectivité demeurent pourtant privés de toute subvention de l'État et ne peuvent prétendre – à moins d'une dérogation complexe à obtenir – aux dotations ou subventions accessibles aux seules communes.

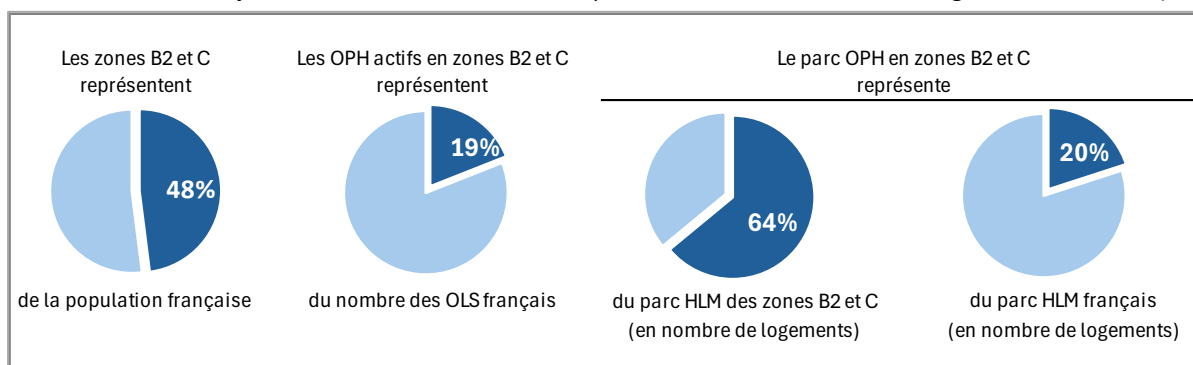


Construction d'une maison médico-psychologique à Châteauroux

### Une contribution économique avérée et un gisement de croissance pour l'avenir

Enfin, il est nécessaire de rappeler l'ampleur de l'impact économique des OPH sur les seules zones B2 et C qui démontre que leur contribution à l'économie nationale est loin d'être négligeable.

Les 113 OPH actifs majoritairement en zones B2 et C disposaient en 2020 d'1 million de logements en France (554 000



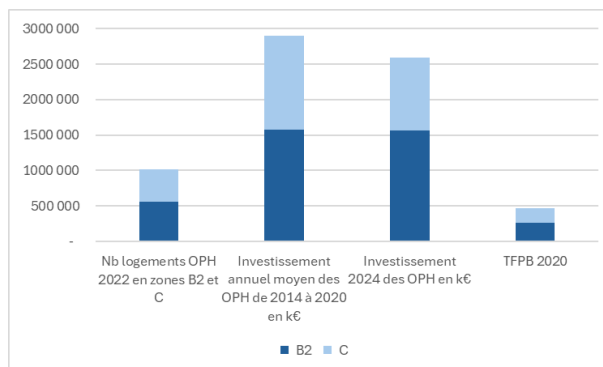
en zone B2 et 466 000 en zone C).

Ils ont investi en moyenne 2,9 Md€ par an entre 2014 et 2020 et prévoient d'investir (PMT) 2,6 Md€ en 2024. De même, leur activité a généré 471 M€ de TFPB en 2020.



Ces chiffres globaux (113 OPH en zones B2 et C) permettent également de contredire les idées reçues : sur les 2,9 Md€ d'investissement annuel moyen, 52 % ont été consacrés à la construction neuve (entre 2014 et 2020), soit un peu plus de 1,3 Md€ par an <sup>18</sup>.

Plus précisément encore, l'application de l'économie fondamentale au logement HLM en zones B2 et C nous apprend que des impacts positifs pourraient être mesurés sur l'économie locale de ces territoires <sup>19</sup>. En effet, les ménages logés dans le parc social des zones B2 et C disposent d'un revenu *résiduel* (revenu brut - impôts et charges – coûts des services « fondationnels », c'est-à-dire ceux du logement, du transport, des réseaux) supérieur en pourcentage aux ménages vivant en zones tendues. Le couple « logement social et zone détendue » constitue ainsi une *ressource* qui permet de sécuriser les ménages concernés tout en profitant à l'économie locale.



C'est encore plus pertinent si l'on prend en compte les travaux de l'économiste Pierre Madec <sup>20</sup> qui montrent que les ménages du parc social ont une consommation de biens et de services nettement plus favorables à la consommation domestique que les ménages aisés, ces derniers ayant davantage recours à une consommation importée.

On le voit, le logement social en zones dites « détendues » ne doit pas seulement être apprécié en fonction du marché de l'immobilier (porosité des prix au m<sup>2</sup> et des niveaux de loyers) mais bien comme un potentiel de croissance future sur ces territoires en déprise économique. Il doit aussi être apprécié comme un acteur économique et social de premier plan, tant par ses investissements, son animation territoriale et les services rendus aux habitants.

### Cependant, le problème du modèle économique est préoccupant

Pour poursuivre leurs missions d'intérêt général sur ces territoires B2 et C, les organismes HLM ont besoin de ressources en adéquation avec le modèle économique qui est le leur.

Les difficultés actuelles du mouvement HLM français (taux élevés, inflation des coûts, prix de l'énergie, diminution des aides publiques) concernent bien sûr tous les bailleurs sociaux et ne sont pas spécifiques aux territoires détendus. Mais les OPH des zones B2 et C connaissent des difficultés singulières liées au contexte de leurs territoires, notamment :

- le taux de vacance <sup>21</sup> y est plus important qu'en zones tendues et pénalise les revenus locatifs tout en dégradant la perception de l'habitat par la population locale <sup>22</sup> ;
- la porosité entre marché du logement privé et marché du logement social impose aux OPH de contenir leurs loyers à des niveaux faibles, alors même qu'ils proposent le plus souvent une qualité de logement supérieure notamment en matière d'isolation ;
- les démolitions, conséquences de la baisse démographique et de l'ancienneté du parc, mobilisent parfois jusqu'à 20 % de l'investissement (comme ce fut le cas en 2020 pour Allier Habitat, Nogent Perche Habitat, OPH de Saint-Dizier et Nièvre Habitat) pour un ratio de reconstruction inférieur à 1, entraînant mécaniquement une diminution nette du parc.

Mais, au-delà de ces considérations conjoncturelles ou locales, c'est tout le modèle économique HLM français qui est remis en cause pour les OPH de ces territoires en déprise.

<sup>18</sup> Selon les estimations de la Banque des Territoires – hors période de plein emploi – 1 M€ investi en construction neuve de logement représente 16 ETP (8 directs et 8 indirects) ou 2,4 emplois créés ou maintenus ; pour les 1,3 Md€ investis par an par les OPH en zones B2 et C, ce sont ainsi quelques 3 000 emplois qui sont créés ou maintenus chaque année. Cette estimation doit cependant être nuancée par le fait que, précisément, le secteur du bâtiment était jusqu'en 2022 en situation de quasi-plein-emploi.

<sup>19</sup> Etude *Cohesion through Housing ? Residual income, Housing tenure and UK regional policy*.

<sup>20</sup> Madec, 2015.

<sup>21</sup> Pour la seule vacance commerciale, le taux s'établissait en 2020 à 4,5 % en zone C, contre 2 % en zones Abis/A.

<sup>22</sup> Yoann Miot.

En effet, ce modèle – aussi précieux que fragile – repose en grande partie sur la nécessaire croissance du parc de tout bailleur : elle permet que le potentiel financier continue à supporter les investissements à venir. Or, le mur d'investissement constitué par la rénovation énergétique et la réhabilitation urbaine nécessite aujourd'hui des apports de fonds propres considérables que la seule croissance réglementée des loyers ne peut compenser ; en l'absence de croissance du parc et dans un contexte de taux d'intérêts élevés, c'est alors l'attrition certaine du potentiel financier.

Sur 113 OPH actifs en zones B2 et C, près de 30 % d'entre eux prévoient une baisse de plus de 50 % de leur potentiel financier entre 2020 et 2025 et 10 d'entre eux ont une baisse annoncée de plus de 73 % sur six ans.

La précarité de ces acteurs est à mettre en regard avec le rôle qu'ils jouent, localement comme nationalement. C'est en ce sens qu'une politique nationale du logement ne doit pas exclusivement se focaliser sur les volumes de construction en zones tendues, mais se doit de veiller également à l'équité territoriale.

Départements	Variation du PFT entre 2020 et 2025
61 - Orne	-146%
55 - Meuse	-139%
66 - Pyrénées-Orientales	-119%
89 - Yonne	-105%
12 - Aveyron	-97%
29 - Finistère	-96%
70 - Haute-Saône	-88%
63 - Puy-de-Dôme	-87%
71 - Saône-et-Loire	-75%
54 - Meurthe-et-Moselle	-73%

En refusant de voir l'inquiétante difficulté que connaissent ces Offices, l'exécutif menace directement l'avenir du million de logements et des quelques deux millions de ménages qui y vivent.

Un Office Public de l'Habitat actif en zone de déprise ne saurait survivre à l'avenir sans une compensation directe et spécifique de sa mission d'intérêt général. Cette spécificité étant bien liée à son statut de bailleur *ancré* sur un territoire, c'est-à-dire à une économie essentiellement non délocalisable. En ce sens, l'État se doit de rétablir une équité de traitement entre des acteurs économiques qui sont géographiquement mobiles et des acteurs qui sont géographiquement fixes ; la résilience de ces derniers en dépend.

Ce sont ces moyens de résilience qu'il faut que la politique du logement prenne désormais en compte.

### III. Les mesures indispensables au maintien du logement social en zones de déprise

Plusieurs mesures concrètes permettraient d'améliorer l'action des OPH en zones de déprise et de soutenir leurs missions fondamentales.

Ces mesures sont regroupées en quatre chapitres qui concernent respectivement : la réglementation, le financement, la gouvernance et l'équité territoriale.

#### Réglementation

- **Agréments.** Malgré l'investissement des Offices dans l'aménagement et la revalorisation de leur territoire, la répartition actuelle des agréments en zones B2 et C aggrave un déséquilibre compétitif entre organismes privés et acteurs ancrés. Les Offices ne peuvent alors retrouver du potentiel financier par de nouveaux programmes alors même qu'ils sont engagés dans des opérations lourdes ANRU.

Il est ainsi nécessaire de favoriser les acteurs historiques du territoire qui se trouvent engagés dans un investissement massif en soutenant leur stratégie de renouvellement patrimonial.

**Proposition n°1.** Assouplir les règles de quotas de PLAI pour les Offices Publics de zones B2 et C engagés dans des programmes lourds de démolition ou des programmes de l'ANRU.

- **Attributions.** Malgré leur bien fondé, les règles d'attribution doivent être adaptées au contexte d'un marché immobilier détendu. Les enjeux de mixité sociale ne peuvent être atteints par la réglementation actuelle qui est largement inspirée par la situation des seules zones tendues.

La règle du 1<sup>er</sup> quartile est notamment totalement inadaptée dans le cas de zones détendues. À titre d'exemple, dans le département de l'Orne, le parc de l'Office est situé à 34 % en QPV ; il devient dès lors difficile de loger le 1<sup>er</sup> quartile selon les objectifs de l'article 70 de la loi Égalité et Citoyenneté. Il serait plus adapté de prévoir des mesures dérogoires adaptées au contexte local afin d'atteindre les objectifs de mixité sociale.

**Proposition n°2.** Modifier la règle du 1<sup>er</sup> quartile pour les attributions en zones B2 et C en y ajoutant la possibilité d'une dérogation venant assouplir le quota de très faibles revenus. Le remplacement du seuil du 1<sup>er</sup> quartile par le seuil de pauvreté pourrait, par exemple, être retenu en zones B2 et C.

Par ailleurs, les plafonds de revenus des logements PLAI sont à réévaluer dans le contexte des territoires B2 et C, où il est nécessaire de pouvoir loger un plus large spectre de ménages. En effet, la faible tension sur la demande ne justifie pas qu'une personne seule au SMIC soit écartée des logements PLAI parce que son revenu est supérieur de quelques centaines d'euros au plafond réglementaire – par ailleurs valable en zones tendues.

**Proposition n°3.** Augmenter les plafonds de ressources PLAI au zonage B2 et C pour permettre à davantage de ménages à faibles revenus d'accéder à un logement PLAI.

Les règles d'attributions en zone de déprise reflètent les efforts de diversification des locataires des Offices. En effet, malgré des logements vacants, la réglementation les empêche de proposer un logement à des publics spécifiques (par exemple : des gendarmes le temps de la construction de leur gendarmerie, des partenariats avec des écoles d'infirmières pour loger leurs stagiaires, etc.), ou des locations temporaires dans des logements conventionnés (par exemple : surcroît d'activité saisonnière, personnels en formation continue d'entreprise, etc.).

**Proposition n°4.** Faciliter les démarches de diversification des publics en zones B2 et C en élargissant le bail mobilité au logement social. Par ailleurs, autoriser les dérogations permettant le logement de publics spécifiques et le logement temporaire dans les logements conventionnés.

- **Déconventionnement.** Les opérations de démolition sont coûteuses et peuvent nuire à l'urbanisme. En présence d'un acquéreur, personne physique ou morale, il faut alors faciliter les cessions pour éviter ces démolitions.

Proposition n°5. En zones B2 et C, faciliter le déconventionnement pour vente à un acquéreur même s'il n'est pas bailleur social.

- **Prestations de services.** Les Offices Publics de l'Habitat doivent diversifier leurs revenus alors même qu'ils n'ont pas les mêmes opportunités que les OLS en zones tendues. Dans cet objectif, les OPH des zones B2 et C doivent pouvoir assurer et accroître des missions de prestation de services à des personnes morales (collectivités par exemple) ou physiques. Les coûts relevant d'une telle diversification des services à la personne devraient être répartis entre le locataire et l'Office, par imputation des charges. Or, les charges récupérables listées par le décret n°87-713 du 26 août 1987 ont été élargies par l'article 442-3 du CCH aux secteurs de la sécurité et du développement durable uniquement.

Proposition n°6. Élargir le champ des accords collectifs à l'ensemble des services à la personne.

- **Migrants.** Les Offices Publics de l'Habitat souffrent du manque de planification et de concertation concernant les logements prioritaires des populations de migrants ou de demandeurs d'asile. Une politique claire des services de l'État doit être définie au niveau national et relayée au niveau régional et départemental, afin de planifier et d'accompagner les déplacements de ces populations sur le territoire.

Proposition n°7. Assurer une planification des déplacements et de l'accompagnement des populations de migrants au sein des CRHH.

De plus, les procédures d'intermédiation locative doivent être complétées afin de permettre aux bailleurs sociaux de connaître l'identité des ménages logés, et ce dans l'objectif de mieux les accompagner et de se prémunir de risques graves (logement de migrants mineurs par exemple).

Proposition n°8. Permettre aux bailleurs sociaux accueillant des populations en intermédiation locative d'accéder à l'identité et à la composition des ménages logés.

## Financement

- **Soutien à la démolition.** Si de nombreuses mesures ont été fructueuses par le passé (aides du FNAP, RIAD...), les organismes de logement social des zones détendues ont impérativement besoin de pérenniser les soutiens financiers pour mener à bien les stratégies de déconstruction.

Proposition n°9. Garantir auprès de la Banque des Territoires le maintien du dispositif « RIAD » jusqu'en 2030 ainsi que du financement par le FNAP. Etablir une contribution d'Action Logement par des subventions aux démolitions en zones B2 et C.

- **Réhabilitations des centres-villes.** Les Offices doivent être davantage financés dans leurs opérations de réhabilitation et de rénovation des centres-bourgs ou villes. En effet, contrairement au dispositif d'Action Cœur de Ville, les programmes *Petites Villes de Demain* et *Villages d'Avenir* ne fournissent aucun moyen financier concret à la réalisation des opérations de revitalisation. Face aux enjeux sociétaux de « retour au centre », les actions des Offices doivent pouvoir compter sur le soutien de l'État, d'autant que les coûts de réhabilitation atteignent ou dépassent ceux de la construction neuve. L'investissement sur la réhabilitation des centres urbains ne se fera que grâce aux OPH et avec un soutien financier adapté.

Proposition n°10. Augmenter la bonification des prêts d'Acquisition-Amélioration par Action Logement ou la Banque des Territoires en zones B2 et C pour les opérations de réhabilitation des centres-villes.

Proposition n°11. Créer une « ANRU rurale » sur la base des modèles réussis de l'ANRU d'une part, et d'Action Cœur de Ville, d'autre part. Doter cette agence d'un fonds sur 10 ans pour la rénovation des centres-villes des communes de moins de 20 000 habitants (périmètre des Petites Villes de Demain).

Proposition n°12. Créer un guichet unique de financement ciblant les fonds disponibles et non consommés (ANAH par exemple) ou non atteignable (fonds FEDER).

- **Maîtrise d’ouvrage au service des collectivités.** Les OPH sont engagés depuis de nombreuses années dans des opérations de maîtrise d’ouvrage pour le compte de leurs collectivités de rattachement. Cependant, les Offices ne disposent d’aucune aide financière pour ces opérations d’intérêt général (construction de gendarmeries, de crèches, d’écoles, de maisons de santé...). En effet, si certaines subventions sont fléchées vers les collectivités, les maîtres d’ouvrage délégués n’y ont pas accès (cas du FCTV) ou nécessitent de très lourdes dérogations (cas de la DSIL ou de la DTER).

Proposition n°13. Dans le cadre d’une maîtrise d’ouvrage déléguée à des OPH (en lieu et place de la collectivité), leur assurer le transfert automatique des subventions allouées aux collectivités.

## Gouvernance

- **Planification et aménagement.** En matière d’aménagement et de planification de l’habitat, si les structures régionales, départementales et locales (EPCI) existent (CRHH, PD2H, PLUi, PLH...) la grande majorité des acteurs s’entendent pour critiquer l’efficacité et la pertinence des réflexions au niveau départemental et régional. Or, le manque de planification à long terme des projets d’aménagements et d’habitat pénalise l’ensemble des acteurs d’autant que leur territoire est en déprise.

Proposition n°14. Revoir les attendus et les objectifs des DREAL pour les territoires en déprise, en demandant aux services de l’État d’assurer un rôle de concertation, d’échange et de planification des opérations d’habitat à long terme.

Proposition n°15. Augmenter le poids des OLS dans les instances régionales et départementales du logement et dans la construction des documents programmatiques (PLH), par exemple en passant d’une obligation de consultation à une obligation de concertation.

## Équité territoriale

- **Compensation des zones en déprise.** Le système HLM français repose sur un modèle dit « généraliste », ouvert à une large part de la société et soucieux de mixité sociale. Face à l’inexorable dégradation des financements classiques des bailleurs sociaux et face au creusement des inégalités territoriales, il est temps que ce système repose également sur une notion d’équité entre territoires.

Proposition n°16. Mettre en place une subvention inconditionnelle de fonctionnement des OPH actifs en zones B2 et C. De telles subventions pourraient être gérées par la CGLLS et financées soit par un abondement des cotisations CGLLS des OLS actifs en zones Abis/A.

Proposition n°17. Généraliser la TVA à 5,5 % pour toutes les productions en zones B2 et C.

## BIBLIOGRAPHIE

Aimé Julien, *La ville et les quartiers en train de se faire au rythme des projets urbains : une sociologie de l'expérience socio-spatiale des nouveaux quartiers*. Sociologie. Université de Lorraine, 2018.

Barois, Peres, Vignau, Laussucq, *Les zones détendues : territoires oubliés porteurs d'attractivité territoriale. Politiques & management public*, 1-2.

Béal, Bourgeois, Dormois, Miot, et al., *Sous la mixité sociale, la race : les impasses renouvelées d'une politique publique*. Terrains & travaux, 39, 215-237, 2021.

Bentham, Bowman, Williams et al., *Manifesto for the foundational economy*, CRESC working paper n°131, novembre 2013.

Coulondre, Lasserre-Bigorry. *Les territoires de la (non-) production de logements en France : Une diversité de modèles locaux*. IDHEAL, 2022.

Davila-Galdano-Gavoli M., *De soi en toit : Logement et politiques sociales. VST - Vie sociale et traitements*, 70-79, 2005.

Depraz S., *Penser les marges en France : l'exemple des territoires de « l'hyper ruralité »*, 2021.

Foundational Economy Collective, *Cohesion through Housing? Residual income, Housing tenure and UK regional policy*, 2020.

Foundational Economy Research, *Small Towns, Big issues: aligning business models, organisation, imagination*, 2021.

Kubo, Mashita, Ishizaka, Kawamura, Hata, Yagasaki, traduit de l'anglais par Raphaël Languillon-Aussel, *L'accroissement de la vacance résidentielle dans les villes japonaises : le cas de la périphérie urbaine de Tokyo*, Géoconfluences, octobre 2017.

Madec Pierre, « Quelle est l'efficacité des aides publiques au logement ? », *L'Économie politique*, 2015/1 (n° 65).

Marchand D., *Le centre-ville est-il le noyau central de la représentation sociale de la ville ?* Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale, 66.

Masboungi A., Hebert G., *Les territoires oubliés, un futur désirable*, Club Ville Aménagement, Editions Le Moniteur, 2024.

Miot Yoan, *Espaces vacants et dégradation du cadre de vie dans une ville décroissante : cas de Roubaix, Cybergego: European Journal of Geography*, Aménagement, Urbanisme, document 998, mis en ligne le 13 octobre 2021.

Miot Yoan, Mondain Marie, *Agir sur la vacance résidentielle, L'expérience des organismes de logements sociaux français dans les territoires en décroissance*. 2023

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

Mondain Marie, *Les territoires détendus : nouvelle catégorie de la politique du logement social ?* 2018.

Rousseau Max et al., « Introduction. Les villes en décroissance à la croisée des chemins », *Géographie, économie, société*, 2019/1-2 (Vol. 21), p. 5-22. 2019.

USH, *Appel à manifestation d'intérêt. Neuf projets pour les territoires détendus*, Actualités Habitat, mai 2019.

Veltz Pierre, *Les territoires oubliés, un enjeu crucial pour les nouvelles énergies*, pp. 153-155, in Masboungi A., Hebert G., *Les territoires oubliés, un futur désirable*, Club Ville Aménagement, Editions Le Moniteur, 2024.

## CRÉDITS

### Cartes, graphiques et tables

Page 5 – Source : DGALN/DHUP/FES, ©DGAL/CAPP/NUM

Page 11 – (1) Source : FOPH, mise en forme par 1630 Conseil

(2) Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Filosofi 2020, ©Observatoires des territoires - ANCT 2023 - IGN Admin Express

(3) Source : Insee RP 2009-2014-2020, ©Observatoires des territoires - ANCT 2023

Page 13 – Source : Insee, ©Observatoires des territoires - ANCT 2023

Page 14 - ©Quantier Brouard-Sala, Géoconfluences, 2023

Page 15 – Source : Insee BPE 2013, Insee Metric 2014, ©CGET, 2016

Page 16 - Source : FOPH, mise en forme par 1630 Conseil

Page 17 - Source : FOPH, mise en forme par 1630 Conseil

Page 18 - Source : FOPH, mise en forme par 1630 Conseil

### Illustrations

Page 1 – ©AdobeStock – 2024

Page 4 - ©FOPH/H.Thouroude

Page 9 – ©Karbon Homes

Page 13 – Source : Limoges Habitat, ©Atelier du Rouget Simon Teyssou & associés

Page 14 – ©Ariège Habitat

Page 15 – (1) Source : Gironde Habitat, ©Dauphins Architectures

(2) ©OPH de Firminy, Lab CDC, ENSA Grenoble et ENSA Saint-Etienne

Page 16 – Source : OPAC 36, ©Hemery BE Structure



Fédération nationale des Offices Publics de l'Habitat  
14 rue Lord Byron • 75008 Paris

[www.foph.fr](http://www.foph.fr)

