

AGIR POUR LE LOGEMENT SOCIAL

LEVIER D'ACTION
POUR LES ÉLUS

Un guide au service des élus pour développer le logement social

Le logement est au cœur des préoccupations des Français et les élus locaux sont en première ligne pour y répondre. Dans un contexte de prix élevés, de foncier rare et d'inégalités croissantes d'accès au logement, le logement social est un levier essentiel pour soutenir les familles, aider les jeunes à accéder à un premier logement, accueillir de nouveaux habitants, appuyer l'économie locale, (ré)inscrire des personnes en difficulté dans des parcours résidentiels, et accompagner les transitions démographiques et écologiques. Cette brochure a pour ambition d'offrir aux élus des repères clairs et des clés de compréhension pour mettre en œuvre une politique de logement social adaptée à leurs préoccupations et ambitions territoriales. Elle présente les différents registres d'action à leur disposition — réglementaires, financiers, fonciers et opérationnels — et montre comment les mobiliser, pas à pas, tout au long d'un mandat.

7 Français sur 10

estiment que le logement social doit être un sujet important, voire prioritaire, pour leur maire*.

*« Baromètre d'image des logements et des organismes Hlm », sondage Ipsos-BVA pour l'Union sociale pour l'habitat, conduit sur un échantillon représentatif de 983 personnes (mars 2026).

Cette publication s'adresse à l'ensemble des élus locaux : aux maires et aux équipes municipales qui interviennent sur plusieurs dimensions essentielles de la production de logement social (connaissance des besoins des administrés, définition des règles d'urbanisme, délivrance des permis de construire...), mais également aux élus des intercommunalités qui sont chefs de file des politiques locales de l'habitat. Elle cible tous les décideurs du bloc communal, quelle que soit leur antériorité sur cet enjeu. Pour les élus prenant en main ce sujet pour la première fois, elle les accompagne dans la construction d'une stratégie, pas à pas. Pour ceux déjà engagés en faveur du logement social ou qui s'inscrivent dans la continuité d'une stratégie déjà initiée, elle peut les aider à amplifier les dynamiques et les projets à l'œuvre.

SOMMAIRE

LE LOGEMENT SOCIAL : UN OUTIL AU SERVICE DES HABITANTS ET DES PROJETS DE TERRITOIRE..... 04

- 1 Répondre aux besoins résidentiels
des habitants.....04
- 2 Accompagner les transformations
du territoire08

LE CADRE D'INTERVENTION DES ÉLUS LOCAUX EN MATIÈRE D'HABITAT SOCIAL 13

- 1 L'article 55 de la loi SRU :
une boussole pour orienter
l'action locale.....14
- 2 Le bloc communal, clé de voûte
des coopérations territoriales
en faveur du logement social.....15
- 3 Le rôle déterminant des collectivités
dans le financement du logement
social18

5 REGISTRES D'ACTIONS POUR DÉVELOPPER LE LOGEMENT SOCIAL DANS LES TERRITOIRES..... 22

- 1 Les questions à se poser pour
orienter l'action à l'échelle locale.....24
- 2 Donner l'impulsion : les premières
mesures faciles à activer25
- 3 Fixer un cap : planifier et mettre
en œuvre son action dans la durée35
- 4 Mobiliser le bâti ancien :
un potentiel à explorer59
- 5 Un mandat pour agir - comment
organiser son action dans le temps ?..64

EXEMPLES TERRITORIAUX 67

- Saint-Martin de Valgalgues (30).....67
- Les Herbiers (85).....69
- Piriac-sur-Mer (44).....71
- Grand Nancy (54).....73
- Métropole de Lyon (69).....75
- Cormeilles-en-Parisis (95).....78

ANNEXES 80

- Contacts au sein des associations
régionales Hlm81
- Glossaire.....83

CONCEPTION ET COORDINATION
Union sociale pour l'habitat
Rédaction : Sidonie Bey-Rozet, KPMG

DESIGN GRAPHIQUE
Entrecom

ILLUSTRATIONS
Lygie Harmand

IMPRESSION - avril 2026

Le logement social : un outil au service des habitants et des projets de territoire

1 RÉPONDRE AUX BESOINS RÉSIDENTIELS DES HABITANTS

Premier poste de dépense des ménages, le logement est une des préoccupations prioritaires des Français. Les besoins sont nombreux : urgence d'un relogement, recherche d'un loyer accessible financièrement, besoin d'adapter un logement à un changement de situation familiale (séparation, arrivée d'un enfant) ou à la perte d'autonomie...

En première ligne de la relation aux habitants, les élus locaux sont sollicités chaque jour pour apporter des réponses concrètes à ces attentes.

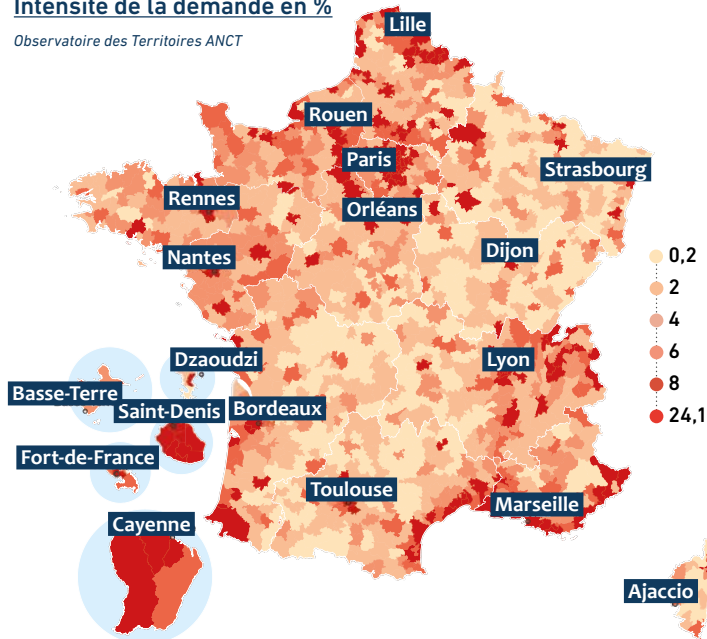
À fin 2025, 2 900 000 ménages (correspondant à 5 millions de personnes) avaient formulé une demande de logement social. Dans les territoires les plus tendus, ce sont parfois 10 à 15 % des ménages qui ont une demande de logement active. Les délais d'attente, bien que très variables selon les territoires, peuvent être conséquents : le délai d'attribution moyen est de 19 mois au niveau national, et se situe entre 16 et 60 mois dans

les grandes agglomérations telles que Bordeaux, Lille, Marseille, Paris ou Toulouse. Cette situation est de plus en plus tendue. En effet, le nombre d'attributions diminue en raison du ralentissement de la production et de la baisse du taux de rotation (de moins en

moins de personnes quittent leur logement car elles n'arrivent pas à devenir propriétaires ou à se loger dans le parc privé). De l'autre côté, le nombre de demandes augmente du fait des difficultés de plus en plus importantes à se loger sur le marché privé.

Intensité de la demande en %

Observatoire des Territoires ANCT



Les organismes Hlm développent une diversité de produits, du logement locatif social dit « familial » à l'accession sociale à la propriété, en passant par des résidences dédiées à certains publics (séniors, jeunes actifs...) ou encore l'hébergement. Ces solutions sont autant de réponses à la pluralité des aspirations résidentielles et besoins sociaux. Face à l'augmentation des prix de l'immobilier, les personnes seules, les familles monoparentales et les jeunes sont de plus en plus nombreux à se tourner vers le logement social, qui offre des solutions d'habitat de qualité, accessibles financièrement à des ménages disposant d'un seul revenu. En 2025, 1 demande de logement social sur 2 émanait d'une personne seule, 1 sur 4 d'une famille avec un seul adulte, et 1 sur 5 d'un jeune de moins de 30 ans. ●

5,4 millions de logements

dans le parc social début 2025. Il permet de loger près de 12 millions de personnes, soit 16 % des ménages en France.

700 organismes

de logement social sont présents sur tout le territoire.

2,9 millions de ménages

avaient une demande de logement social active pour 400 000 logements attribués fin 2025.

117 000 nouveaux logements

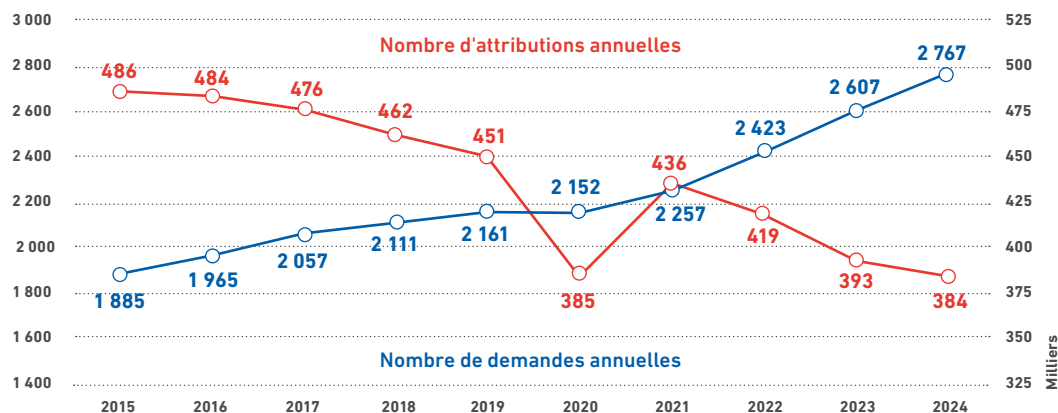
locatifs sociaux et 12 000 logements vendus en accession sociale à la propriété en 2025.

72 % de la population

est éligible à un logement social au regard des plafonds de revenus (revenus inférieurs au plafond de ressources pour le PLS).

36 % des ménages

sont éligibles au logement social, en pratique, si l'on intègre la condition de non-propriété d'une résidence principale adaptée aux besoins.



UNE DEMANDE FORTE ET DIVERSIFIÉE



Ana, jeune diplômée
en quête d'autonomie
résidentielle

Julie et ses 2 enfants,
à la recherche d'un logement
après sa séparation



Paul, 68 ans,
chef d'entreprise
à la retraite, à la recherche
d'un logement adapté
à ses revenus



Karim et sa famille, en mutation
professionnelle et... familiale



Simone, 82 ans,
ancienne ouvrière
de l'industrie textile
et veuve

Une offre sociale plurielle au service des parcours résidentiels

Logement locatif social

PLAI

• Loge les personnes dont les revenus sont inférieurs à 1200-1300 € / mois selon les régions*

PLUS

• Loge les personnes dont les revenus sont inférieurs à 2100-2400 € / mois selon les régions*

PLS

• Loge les personnes dont les revenus sont inférieurs à 2700-3100 € / mois selon les régions*

Accession à la propriété

Des prix inférieurs au marché et des mécanismes de sécurisation des accédants

PRÊT LOCATION ACCESSION (PSLA)

BAIL RÉEL SOLIDAIRE (BRS)

Habitat thématique

Logements étudiants - résidences sociales - pensions de famille - résidence accueil - logements foyers pour personne en situation de handicap ou personnes âgées - foyers de jeunes travailleurs - résidence pour jeunes actifs

* revenus plafonds d'éligibilité pour une personne seule

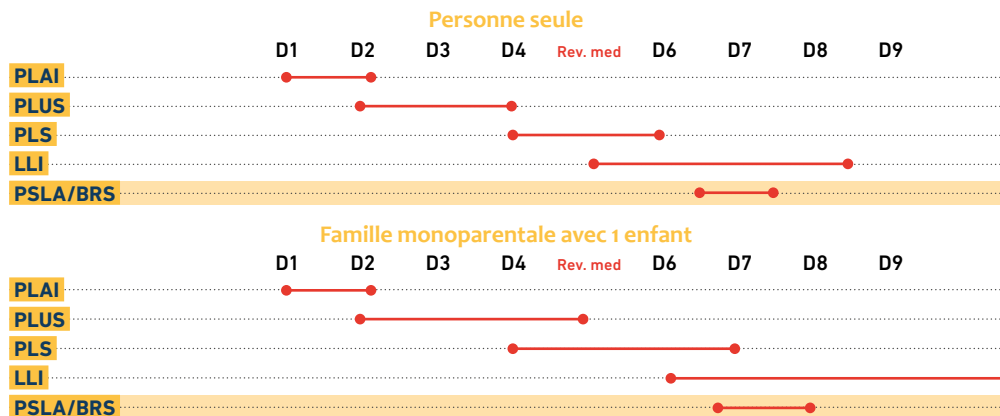
Quel logement social pour quel ménage ? L'exemple d'une grande métropole

Les schémas ci-dessous présentent le niveau de revenu des ménages ciblés par chaque produit Hlm, à l'échelle d'une grande métropole. Ils démontrent que :

- **L'offre en PLAI (prêt locatif aidé d'intégration)** cible plutôt les ménages dont les ressources sont inférieures au 1^{er} décile de revenu de l'ensemble de la population du territoire (soit les 10 % des ménages aux revenus déclarés les plus faibles).
- **Le PLUS (prêt locatif à usage social)**, produit résolument généraliste, permet de couvrir une population qui s'étale jusqu'au revenu médian.
- **Le PLS (prêt locatif social)** est particulièrement adapté pour les classes moyennes dont le revenu s'établit autour du revenu médian.
- **Le LLI (logement locatif intermédiaire)** n'est pas du logement social et cible les populations plus aisées, au-delà du revenu médian.
- **Les produits d'accession sociale à la propriété (PSLA, BRS)** ciblent les ménages des 6^e et 8^e déciles.

Dans l'ensemble, les produits Hlm s'articulent les uns aux autres pour répondre aux besoins d'une diversité de ménages.

Décile de revenu déclaré d'appartenance des « ménages cibles » par type de produit (avec estimation de l'APL et du PTZ pour l'accession sociale) – Exemple d'une grande métropole



Logement des jeunes : quelles réponses du monde Hlm ?

La France compte près de 9 millions de jeunes de moins de 30 ans, dont 3 millions d'étudiants. Particulièrement vulnérables face à la crise du logement, ils cherchent à accéder à de petits logements, à faible coût et à proximité des services, bassins d'emploi et zones d'études. Les organismes Hlm proposent des solutions pour répondre à leurs besoins dans le parc familial classique ou dans des résidences dédiées : résidence universitaire conventionnée, résidence sociale jeunes actifs (RSJA), foyers de jeunes travailleurs, logements dits « article 109 » réservés au moins de 30 ans.

2 ACCOMPAGNER LES TRANSFORMATIONS DU TERRITOIRE

Le logement social est un puissant levier de développement local qui irrigue l'ensemble des politiques publiques et contribue directement à la mise en œuvre du projet de territoire.

Le logement social accompagne les transitions démographiques

Le vieillissement de la population s'accélère : près de 22 % de la population est âgée de plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2025 et cette part pourrait atteindre 29 % d'ici 2070 (selon l'INSEE). L'accompagnement des parcours résidentiels des seniors représente un défi de premier plan pour les territoires : plus d'un tiers des locataires Hlm ont plus de 60 ans, et leur nombre continuera de croître dans les années à venir. À ce titre, le logement social joue un rôle clé en proposant des loyers abordables (une partie des

personnes âgées sont fragiles, économiquement et socialement) et un cadre de vie adapté : adaptation des logements existants à la perte d'autonomie, création de résidences intergénérationnelles ou d'opérations d'habitat inclusif... Le logement social constitue un levier essentiel du bien vieillir dans les territoires.

En parallèle, le parc social facilite la préservation de la mixité intergénérationnelle des territoires :

- En favorisant l'autonomie résidentielle des jeunes à travers la création de petites typologies accessibles financièrement et de logements spécifiques (foyers de jeunes travailleurs, résidences sociales jeunes actifs...) qui sont des sas avant l'accès à un logement « classique ».
- En contribuant à la fidélisation

ou à l'accueil de familles avec enfant(s), indispensables à la vitalité des territoires, au fonctionnement des écoles et autres équipements publics clés.

Le logement social contribue à la vitalité des centralités

Les organismes Hlm peuvent créer une offre nouvelle de logements sociaux par la reconquête du bâti ancien ou vacant, le réinvestissement des dents creuses et des friches, ou encore par l'optimisation des tissus urbains existants. Avec ces opérations, ils redonnent vie à des espaces en perte de vitesse et améliorent le cadre de vie, contribuant ainsi directement à la redynamisation de centres-villes et centres-bourgs qui retrouvent un fonctionnement urbain et social plus animé.

Le logement social contribue et rend possible le développement économique des territoires

Un territoire attractif ne peut se développer sans offrir des logements abordables à ceux qui y travaillent. Faciliter l'accès à un logement proche du lieu de travail contribue à l'attractivité des employeurs, privés comme publics : entreprises, hôpitaux, collectivités territoriales et administrations, établissements scolaires et de l'enseignement supérieur, associations locales... Le logement social permet de



loger les travailleurs clés qui assurent des fonctions essentielles dans les champs de la santé, de l'action sociale, du commerce, des transports ou encore de la logistique. Ce sont le plus souvent des actifs aux revenus modestes pour lesquels la problématique du logement est centrale. En Île-de-France, par exemple, près de 80 % des ménages-clés ont des revenus qui les rendent éligibles au logement social¹. Plus largement, le logement social est une réponse aux besoins de logement des actifs, dans un contexte où le manque de logement abordable apparaît, de plus en plus, comme un frein au recrutement.

Le logement social participe à la transition écologique

Les organismes Hlm participent directement à l'adaptation des territoires au changement climatique en améliorant la performance énergétique des logements existants, mais aussi via la conception d'opérations reposant sur une gestion économe du foncier, la préservation des ressources, l'utilisation de matériaux durables... ●

1 sur 5

Un chef d'entreprise sur cinq a déjà vu un candidat renoncer à rejoindre son entreprise en raison de difficultés pour se loger à proximité¹.

Faire de l'acceptabilité sociale un facteur de réussite des projets de logement social

Le développement du logement social dépend de la capacité de la collectivité à embarquer les habitants autour d'un projet de territoire partagé. Les projets Hlm répondent à des besoins concrets et locaux : permettre aux jeunes actifs ou aux agents des services publics de se loger près de leur emploi, aux familles et aux personnes âgées d'avoir accès aux services, maintenir la vitalité des centres-bourgs, soutenir les commerces et les écoles, accompagner le parcours résidentiel des habitants... Le logement social d'aujourd'hui est de très grande qualité : qualité architecturale, exigences environnementales, intégration urbaine, diversité des typologies...

Concrètement, l'acceptabilité se construit par l'anticipation et la concertation. Les expériences locales montrent que l'adhésion des habitants progresse lorsque :

- le projet est expliqué en amont, avec des objectifs clairs ;
- les élus portent un discours constant et assumé ;
- les habitants sont associés aux réflexions sur l'insertion urbaine, les usages et les services ;
- les partenaires (bailleurs, architectes, établissements publics fonciers) sont mobilisés très tôt.

Contrairement aux idées reçues, les Français perçoivent plus souvent positivement que négativement la construction de logements sociaux dans leur commune. Interrogés sur l'impact de nouveaux logements sociaux sur leur commune, 39 % anticipent un impact positif, 40 % un impact neutre, et seulement 19 % un impact négatif².

1. Fédération des OPH, « La question du logement des travailleurs clés en Île-de-France », mars 2021. Dans cette étude, un ménage-clé est défini comme un ménage dont la personne de référence et/ou son conjoint (si conjoint il y a) est un travailleur clé.

2. « Baromètre d'image des logements et des organismes Hlm », sondage Ipsos-BVA pour l'Union sociale pour l'habitat, conduit sur un échantillon représentatif de 983 personnes.



6 QUESTIONS SUR Les bénéfices du logement social pour les habitants et les projets de territoire

1 Les organismes Hlm peuvent-ils construire et gérer des résidences dédiées à certains types de publics jeunes, personnes âgées...?

Oui. En complément de l'offre en logement social « généraliste », les organismes Hlm développent de l'habitat thématique dédié à différents publics aux besoins spécifiques : jeunes, étudiants, seniors, personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie, personnes en situation de fragilité économique, en insertion, en situation de grande précarité et d'exclusion, personnes en mobilité géographique, femmes victimes de violences... Tous les ans, ces formes d'habitat représentent 20 % de l'ensemble de l'offre en logement social produite par les bailleurs sociaux, soit plus de 20 000 logements.

Pour en savoir plus

Brochure « *Habitat thématique : des solutions Hlm pour tous les parcours de vie* »

3 La commune peut-elle influencer sur la programmation et la qualité architecturale et urbaine des constructions Hlm ?

Oui. La collectivité dispose de leviers importants, même si elle n'est pas maître d'ouvrage. Au titre du droit des sols, elle instruit les autorisations d'urbanisme et vérifie par ce biais la conformité des projets aux dispositions de son PLU(i) (insertion urbaine, volumétrie, hauteurs, matériaux, stationnement, espaces verts...) et aux orientations programmatiques du PLH. Avant même le dépôt d'un quelconque permis, un dialogue est généralement engagé pour s'assurer que le projet s'intègre dans les orientations urbaines et architecturales de la commune.

2 Les organismes Hlm proposent-ils d'autres produits que les logements locatifs ?

Oui. En plus de leur activité locative, les organismes Hlm sont des acteurs majeurs de l'accession sociale à la propriété. Celle-ci contribue à proposer une offre abordable dans les zones urbaines et tendues et favorise les parcours résidentiels, notamment pour les locataires Hlm. En 2024, 11 900 logements en accession sociale à la propriété ont été produits, au travers de deux dispositifs principaux : le Prêt social location-accession (PSLA) et le Bail Réel Solidaire (BRS).

Pour en savoir plus

Brochure « *Accession sociale à la propriété - Enjeux et applications dans les territoires* »

4 Vente de logements sociaux aux occupants : le maire a-t-il son mot à dire ?

Oui. La procédure d'autorisation de vente des logements sociaux prévoit la consultation systématique de la commune d'implantation ainsi que des collectivités ayant accordé un financement ou leur garantie d'emprunt, soit directement par l'organisme Hlm, soit par l'intermédiaire du préfet. En cas d'avis défavorable de la part d'une commune n'atteignant pas son quota SRU* ou risquant de ne plus l'atteindre en raison de cette vente, celle-ci n'est pas autorisée.



* Voir le paragraphe sur la loi SRU page 13.



5 Le logement social peut-il contribuer à la revitalisation des centres villes et centres-bourgs ?

Oui. Le logement social contribue à renouveler le bâti existant des centralités, à produire une offre nouvelle de qualité permettant l'accueil de nouveaux habitants et, par ce biais, à soutenir les commerces et les services. Ces opérations ont souvent un véritable effet d'entraînement sur les bâtiments voisins, et peuvent contribuer à dissuader les marchands de sommeil. Pour ce faire, les organismes Hlm s'investissent dans des opérations d'acquisition-amélioration, développent des programmes neufs intégrés au tissu urbain et nouent des partenariats étroits avec les collectivités, notamment dans le cadre du programme "Action Cœur de Ville".

Pour en savoir plus

Brochures « Petites villes et ruralité : les Hlm apportent des solutions » et « Hlm en centres anciens, des interventions remarquables »

6 En quoi le logement social contribue-t-il au dynamisme économique du territoire ?

Le logement social soutient directement le dynamisme économique des entreprises en facilitant l'accès au logement des salariés, notamment des jeunes actifs, des ménages modestes ou des travailleurs essentiels (santé, sécurité, services). En proposant une offre abordable à proximité des bassins d'emploi, il réduit les difficultés de recrutement, limite les temps de trajet et sécurise les parcours résidentiels.



La rénovation du parc social par les organismes Hlm : levier d'amélioration de la qualité de vie dans les territoires

Les organismes Hlm investissent massivement dans la rénovation de leur parc existant, afin d'améliorer le confort des habitants et de réduire les charges en renforçant la performance énergétique des bâtiments. En 2025, 125 000 logements sociaux ont fait l'objet d'une rénovation énergétique aboutissant à une amélioration de l'étiquette du diagnostic de performance énergétique (DPE). Ces interventions contribuent directement à l'atteinte des objectifs fixés par la loi Climat et Résilience, en particulier la résorption des logements classés E, F et G à horizon 2034. Ces opérations permettent en outre d'adapter l'offre existante aux évolutions démographiques et à la réalité des besoins du territoire.

Les collectivités peuvent jouer un rôle déterminant en apportant un soutien financier complémentaire à ces opérations. En accompagnant ces travaux, elles participent à la transition écologique, à l'amélioration du cadre de vie des résidents et au renforcement de l'attractivité de leur territoire.

¹. Selon l'enquête de conjoncture de la Confédération des Petites et Moyennes Entreprises (CPME) réalisée en 2024

Le cadre d'intervention des élus locaux en matière d'habitat social

1 L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU : UNE BOUSSOLE POUR ORIENTER L'ACTION LOCALE

Les communes et intercommunalités disposent d'une réelle liberté pour définir leur stratégie locale en matière de logement social (territorialisation, formes urbaines, diversité des produits...). Mais leur action doit s'inscrire dans un cadre national commun afin de garantir à tous les ménages, quelles que soient leurs ressources, un droit égal à vivre dans l'ensemble des territoires. En particulier, la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU), adoptée en 2000, fixe un objectif de mixité sociale en définissant un taux minimal de logements sociaux à atteindre dans certaines communes. Les communes qui n'atteignent pas ces objectifs sont assujetties à un prélèvement annuel. Les dépenses réalisées en faveur du développement de nouvelles opérations de logement social peuvent être déduites de ce prélèvement. Les principales dépenses

déductibles sont les suivantes :

- Les subventions foncières aux propriétaires ou maîtres d'ouvrage réalisant des opérations locatives sociales.
- Les contributions à l'équilibre du bilan d'une zone d'aménagement concertée (ZAC) comprenant des logements locatifs sociaux.
- Les coûts d'aménagement de terrains appartenant à la commune et cédés à des organismes Hlm (viabilisation, dépollution, démolition, désamiantage...).
- La minoration foncière (c'est-à-dire la différence entre le prix de cession du bien et sa valeur vénale définie par la Direction de l'Immobilier de l'État) sur des terrains ou bâtis donnant lieu à la réalisation de logements locatifs sociaux.
- La mise à disposition par bail emphytéotique de terrains ou de biens dédiés à la création de logements locatifs sociaux.
- Les dépenses supportées par la commune en faveur

de la production de logements en accession sociale à la propriété en Bail Réel Solidaire (BRS) et Prêt social location-accession (PSLA). Sur une année N, les dépenses prises en compte pour calculer la déduction sont celles réalisées sur l'année N-2. Par ailleurs, si les dépenses déductibles réalisées sur une année dépassent le montant du prélèvement, la différence pourra venir alléger le prélèvement des années suivantes. ●



L'article 55 de la loi SRU : une obligation de répartition équilibrée des logements sociaux

Adoptée le 13 décembre 2000, la loi SRU a été élaborée pour favoriser la solidarité entre les territoires et œuvrer à l'équilibre social au sein de chaque commune en renforçant la production de logements sociaux. L'article 55 fixe un seuil minimum de logements sociaux correspondant à 20 ou 25 % du parc de résidences principales, selon les situations :

- Les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants dans l'unité urbaine de Paris) situées en territoire SRU (EPCI de plus de 50 000 habitants contenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants) doivent disposer d'au moins 25 % de logements sociaux.
- Certaines communes situées en territoire SRU peuvent toutefois bénéficier d'un allègement de leurs obligations en raison d'une moindre tension sur la demande de logements sociaux. Le seuil

est alors fixé à 20 % du parc de résidences secondaires.

- En dehors des territoires SRU, certaines communes présentent des enjeux de production avérés au regard de leur dynamisme démographique et du niveau de tension sur la demande de logements sociaux. Elles sont elles aussi soumises au dispositif SRU avec un taux cible à 20 %.

En 20 ans, la loi SRU a permis de produire, dans près de 2 200 communes, plus de 1 million de logements sociaux, qui ont permis de loger près de 2,5 millions de familles.

À ce jour, sur 2 169 communes soumises aux obligations de la loi SRU, 739 ont été contraintes de payer une amende en 2025.

2 LE BLOC COMMUNAL, CLÉ DE VOÛTE DES COOPÉRATIONS TERRITORIALES EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL

La commune occupe un rôle clé dans le développement du logement social. Le positionnement de l'équipe municipale influence directement la dynamique collective : en incarnant une vision claire et réaliste de l'apport de l'habitat social au projet de territoire, elle crée un récit fédérateur et favorise l'adhésion des habitants et des partenaires territoriaux autour d'objectifs partagés. La commune forme un binôme avec l'intercommunalité qui détient la compétence « habitat »,

à titre obligatoire pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, et à titre facultatif pour les communautés de communes. L'intercommunalité est un espace de coopération et de mutualisation entre communes. C'est à cette échelle qu'est élaboré le Programme Local de l'Habitat (PLH) qui définit des objectifs de production territorialisés et fournit ainsi un cadre d'action aux communes. Plus globalement, le bloc communal (commune + EPCI)

peut s'appuyer sur une diversité d'acteurs territoriaux dont l'action et les moyens peuvent être mis au service du projet de territoire (voir page 16). Parmi eux, les organismes Hlm constituent des partenaires de projet de premier plan, qui savent adapter leurs interventions pour répondre aux objectifs de politiques publiques portés par les collectivités : production neuve, requalification du parc vacant, reconversion de friches, portage foncier, redynamisation du centre-bourg... ●

La politique locale de l'habitat et le soutien au logement social : des compétences partagées au sein du bloc communal

Le rôle de l'intercommunalité

- **Élabore**, avec les communes, le Programme local de l'Habitat (PLH) et le PLUi.
- **Pilote** l'observatoire de l'habitat et du foncier.
- **Peut être déléataire** des aides à la pierre.
- **Définit** la politique d'attribution dans le parc social.

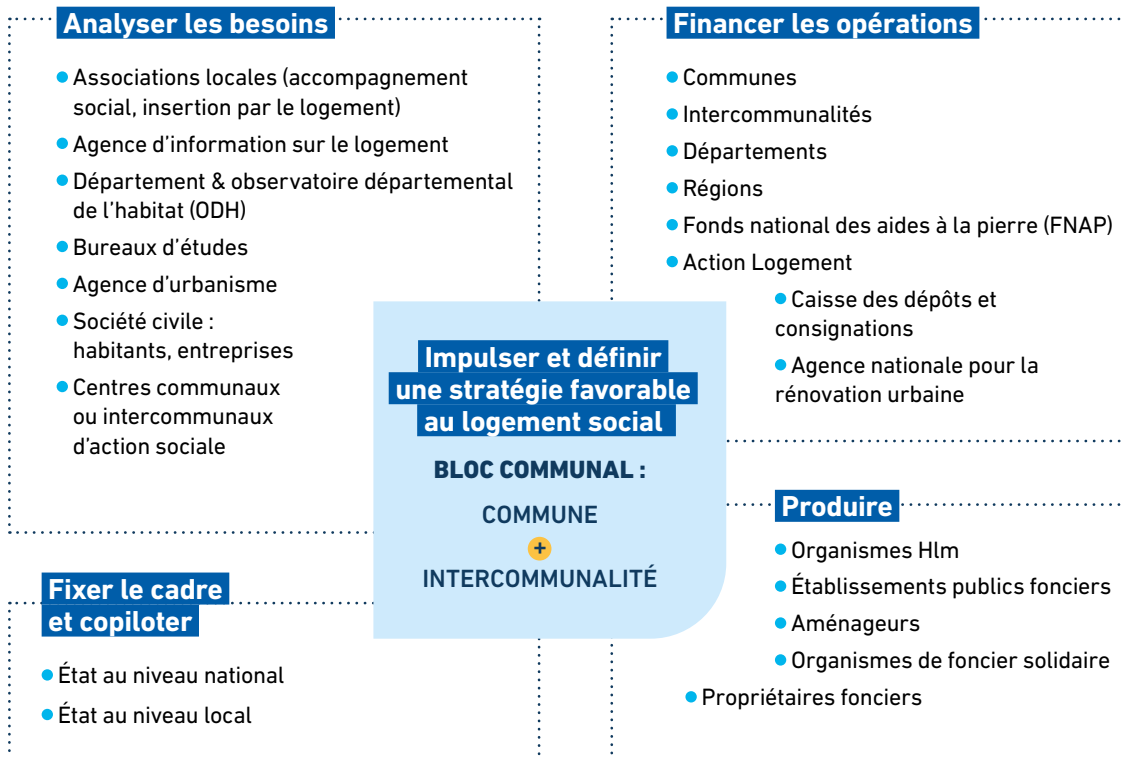
Le rôle de la commune

- **Élabore**, le PLU en l'absence de PLUi.
- **Participe** à la planification et au déploiement des outils contribuant à l'atteinte des objectifs du PLH.
- **Délivre** les permis de construire qui permettent de s'assurer de la conformité des projets avec le PLU(i).
- **Participe** aux commissions d'attribution et désigne des candidats sur son contingent.

Intercommunalités et communes peuvent

- **Contribuer** au financement des opérations de logement social : garantie d'emprunt, subventions d'équilibre...
- **Contractualiser** avec les établissements publics fonciers ;
- **Mettre** des terrains ou des immeubles à disposition des organismes Hlm pour la réalisation d'opérations de logement social.

Les acteurs de la production de logement social





Focus sur les principaux documents stratégiques

Le Programme Local de l'Habitat (PLH) : le document de référence en matière d'habitat

Le PLH est le document stratégique d'orientation, de programmation, de mise en œuvre et de suivi de la politique de l'habitat à l'échelle d'un territoire. C'est l'intercommunalité qui en pilote l'élaboration et la mise en œuvre mais beaucoup d'autres acteurs y sont associés : communes composant l'EPCI, services de l'État, bailleurs sociaux... Le PLH comporte un diagnostic (fonctionnement du marché local, conditions d'habitat et de logement des habitants...), des orientations stratégiques et un programme d'actions, détaillé et opérationnel. L'intercommunalité est tenue, via le PLH, de mettre en place un observatoire de l'habitat et un dispositif d'observation du foncier.

NB : lorsqu'il est élaboré à l'échelle intercommunale, le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) peut tenir lieu de PLH. On parle alors de PLUi-H.

Le Plan Local d'Urbanisme communal (PLU) ou intercommunal (PLUi)

Le PLU traduit un projet global d'aménagement et d'urbanisme, et fixe en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols. Il peut être défini à l'échelle de la commune ou, désormais majoritairement, à l'échelle de l'intercommunalité. Les PLUi couvrent aujourd'hui 56,5 % des communes représentent 60 % de la population¹.

1. Intercommunalités de France, « Le Plan Local d'urbanisme intercommunal – PLUi », Focus Aménagement, septembre 2025.

3 LE RÔLE DÉTERMINANT DES COLLECTIVITÉS DANS LE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL

Le logement social bénéficie d'un modèle de financement robuste qui repose sur plusieurs piliers :

- Les prêts de longue durée de la Banque des Territoires (CDC), alimentés par l'épargne du Livret A, qui représentent plus de 70 % du financement d'une opération de logement social.
- L'exonération de Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB) pendant les 15 à 25 années suivant la livraison du programme (équivalant à un niveau de subvention de l'ordre de 15 à 20 000 euros par logement).
- Les subventions et prêts bonifiés distribués par Action Logement Services, issus de

la PEEC (participation des employeurs à l'effort de construction).

- Les subventions de collectivités locales.
- Les subventions du Fonds national des aides à la pierre (FNAP).
- Les fonds propres des organismes Hlm.

La garantie des emprunts des Hlm par les collectivités : un engagement essentiel et sans impact sur les finances locales

Les collectivités locales (commune, intercommunalité, conseil départemental) garantissent les emprunts contractés par les organismes

Hlm auprès de la Banque des Territoires, qui reposent sur l'épargne populaire du Livret A. En contrepartie, elles bénéficient de droits de réservation. Ces garanties sont sans impact pour les finances locales. En effet, l'octroi d'un prêt implique plusieurs étapes de contrôle permettant d'éviter les défauts de paiement (services des risques de la Caisse des Dépôts supervisés par l'ACPR). De plus, la garantie apportée aux organismes de logement social n'entre pas dans le calcul des ratios Galland, ni les critères de notation des collectivités. Elle n'obère pas non plus dans la capacité des collectivités à emprunter.



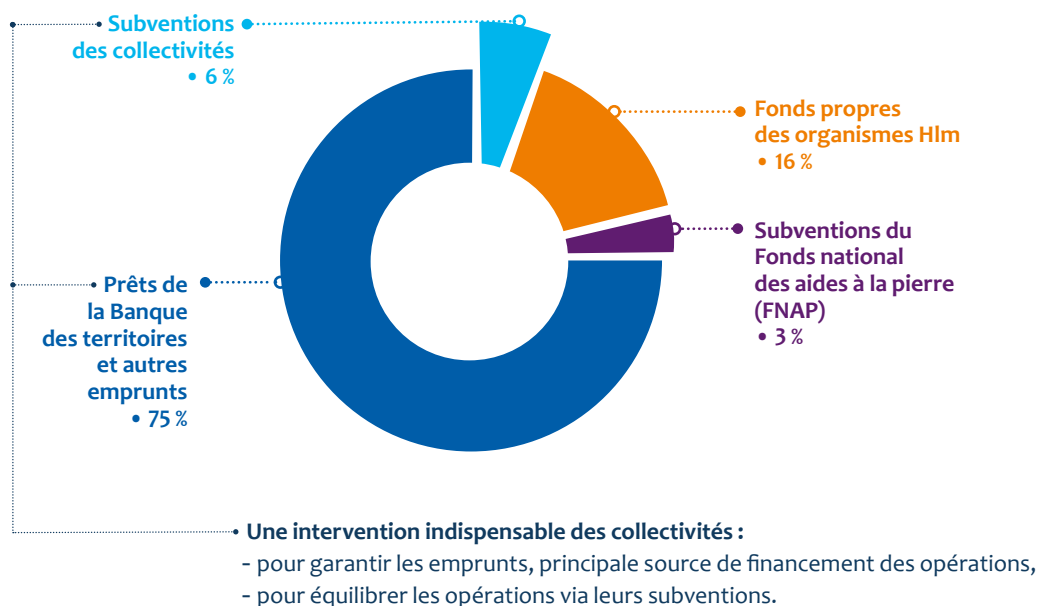
Les subventions versées par les collectivités jouent par ailleurs un rôle clé :

- Elles sont décisives pour équilibrer les opérations au point qu'elles déterminent souvent leur engagement.
- Elles permettent d'orienter la production vers le type d'offre dont le territoire a le plus besoin, notamment les logements avec des niveaux de loyer très optimisés (PLUS et PLAI par exemple). ●

Pour en savoir plus

Banque des Territoires, « La garantie emprunteur – un dispositif vertueux en faveur du financement du logement social »

Plan de financement d'une opération de logement social



Participation de l'employeur à l'effort de construction (PEEC) : de quoi s'agit-il ?

Les entreprises qui emploient 50 salariés et plus ont l'obligation d'investir dans la construction de logements, notamment en versant une cotisation appelée « participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) », connue également sous le nom du "1 % logement". Cette cotisation correspond à 0,45 % de la masse salariale. C'est Action Logement Services qui collecte chaque année cette contribution et qui, par sa redistribution, finance la production de logements sociaux. Action Logement participe également au financement de la politique de renouvellement urbain des quartiers prioritaires de la politique de la ville, pilotée par l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), et contribue à la revitalisation des centres des villes moyennes, à travers le programme national "Action Cœur de Ville". En contrepartie de ces financements, Action Logement dispose de droits de réservation qui lui permettent de loger chaque année plus de 70 000 ménages salariés.



5 QUESTIONS POUR Comprendre le rôle des collectivités dans le financement et les attributions des logements sociaux

1 Quelles sont les contreparties de la garantie d'emprunt apportée par les collectivités ?

Les collectivités territoriales peuvent être réservataires de logements sociaux en contrepartie de leur garantie d'emprunt à hauteur de 20 % des logements produits.

Ces réservations permettent à la collectivité de désigner des candidats lors de la commission d'attribution du bailleur. Les engagements sont formalisés dans le cadre de conventions de réservations. Aux côtés des territoires, d'autres acteurs sont également réservataires selon les financements mobilisés sur l'opération : l'État systématiquement à hauteur de 30 %, Action Logement, certains ministères (dont celui des Armées), la SNCF, la RATP, etc.

2 Une collectivité peut-elle mettre un terrain à disposition pour construire du logement social ? Quel avantage peut-elle en retirer ?

Oui. Les collectivités peuvent mettre à disposition des organismes Hlm des terrains ou immeubles afin de permettre la réalisation d'opérations de logement social. Des droits de réservation complémentaires leur sont alors accordés, en plus de ceux déjà obtenus au titre de la garantie d'emprunt.

3 La collectivité est-elle représentée à la commission d'attribution de logement sociaux ?

Oui. Le président de l'EPCI compétent en matière de politique locale de l'habitat et le maire de la commune d'implantation des logements à attribuer sont membres à part entière des commissions d'attribution des logements. Le maire dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité entre plusieurs candidats. Lors de la livraison des nouveaux programmes,

des réunions de premières attributions organisent le dialogue entre l'organisme Hlm, la commune et l'ensemble des réservataires. Si un même bailleur dispose de plus de 2 000 logements sur son territoire, la collectivité peut demander la création d'une commission d'attribution dédiée.

4 La ville peut-elle proposer des candidats à la commission d'attribution ?

Oui. Les droits de réservations obtenus par les collectivités, au titre de leur garantie d'emprunt, de l'apport d'un terrain ou d'une subvention, leur permettent de proposer des candidats dont le dossier sera examiné lors de la commission d'attribution du bailleur. Dans tous les cas, les candidats doivent avoir déposé une demande de logement social qui est enregistrée dans le Système National d'Enregistrement (SNE), et auquel les acteurs professionnels en charge de la gestion des demandes et des attributions ont accès.

5 La ville peut-elle définir des priorités pour les attributions ?

Oui. La gestion de la demande et des attributions de logement sociaux s'appuie sur un ensemble de règles fixées au niveau national et déclinées au niveau local via des dispositifs au sein desquels les élus locaux jouent un rôle central. Concrètement, les logements locatifs sociaux sont attribués aux ménages demandeurs dans le cadre des commissions d'attribution mises en place par les bailleurs sociaux. Les élus communaux et communautaires en sont membres à part entière. Les priorités qu'ils définissent dans le cadre des Conférences intercommunales du logement (CIL), et les systèmes de « cotation de la demande » qu'ils élaborent pour hiérarchiser les candidats, sont pris en compte par la commission d'attribution. Le maire dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité des voix.



450 quartiers

dans l'hexagone et en
Outre-mer font l'objet d'un
projet de renouvellement
urbain soutenu par l'Agence
Nationale pour la Rénovation
Urbaine (ANRU), créée par
Jean-Louis Borloo en 2003.

L'ANRU : kezaiko ?

Les projets de l'ANRU ont pour objectif d'améliorer le cadre de vie des habitants des quartiers en jouant sur différentes dimensions : rénovation ou démolition-reconstruction de l'habitat, équipements publics, aménagements urbains... Ces projets sont généralement pilotés par le tandem Maire de la commune / Président(e) de l'intercommunalité, en lien étroit avec les bailleurs sociaux qui en sont les principaux opérateurs, et les services de l'État qui représentent l'ANRU sur le territoire. La liste des 450 quartiers éligibles a été arrêtée en 2014 mais des réflexions sont en cours au niveau national pour lancer un nouveau programme de renouvellement urbain dans les mois qui viennent.

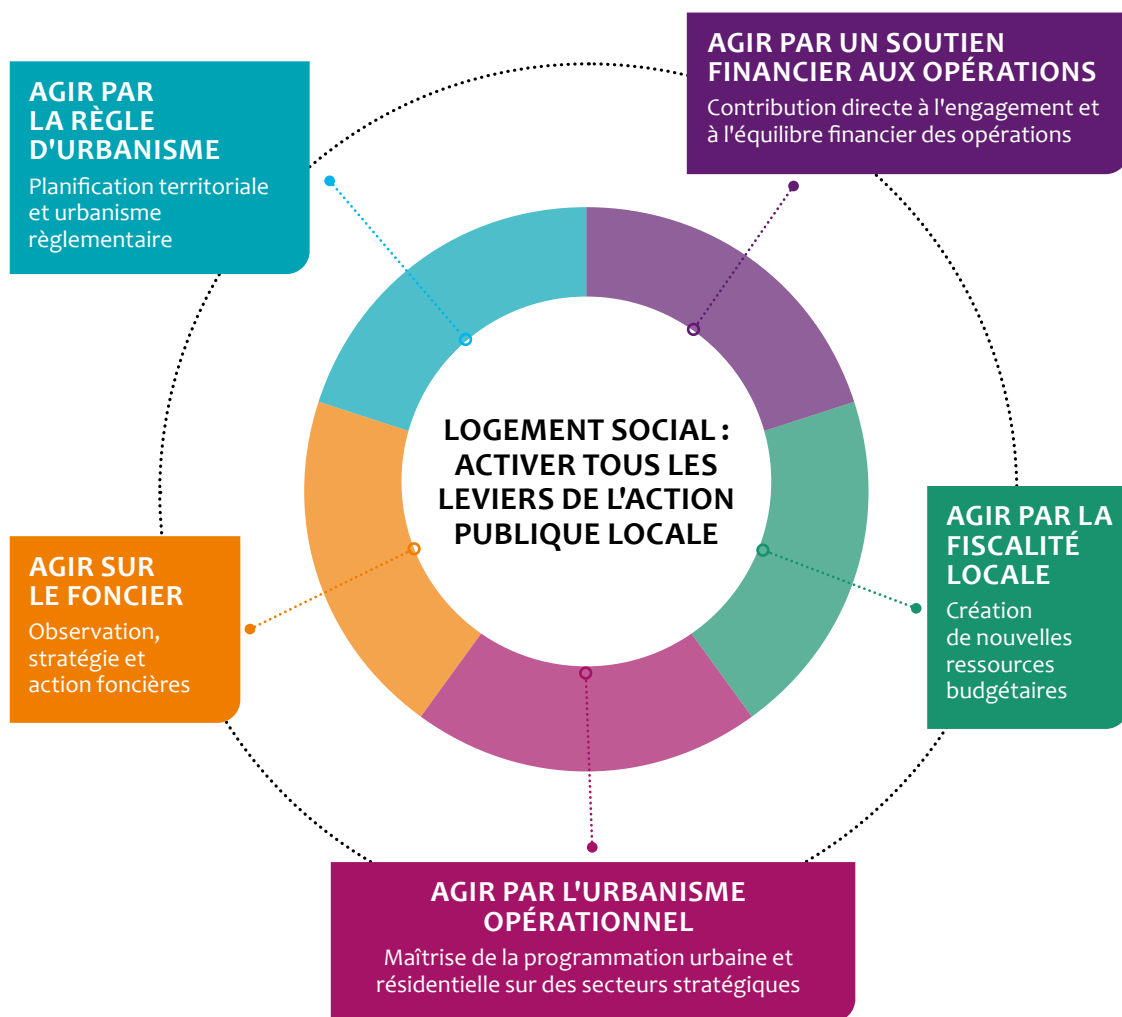
Pour en savoir plus www.anru.fr

Pour aller plus loin

L'Union sociale pour l'habitat a élaboré un guide à destination des élus locaux qui permet de comprendre le fonctionnement des attributions de logements sociaux.

5 registres d'actions pour développer le logement social dans les territoires

Les élus locaux disposent d'une large palette d'outils pour soutenir le développement du logement social. Ces leviers, complémentaires les uns des autres, s'organisent autour de cinq grands registres d'action.



Agir par la règle d'urbanisme

Le PLU(i) est un outil central permettant aux élus locaux d'organiser le développement urbain. Il fixe où et comment construire, pour répondre aux besoins en logement, favoriser la mixité sociale et préserver la qualité de vie. En donnant un cadre clair, il facilite également le dialogue avec les opérateurs immobiliers et les propriétaires fonciers.

Fiches-outils

3 11 12 13

#Emplacements réservés pour le logement
#Secteurs de mixité sociale
#Orientation d'aménagement de programmation

Agir par un soutien financier aux opérations

Le soutien financier des collectivités est essentiel pour rendre possibles les projets de logement social. Il peut prendre la forme d'une garantie d'emprunt (sans coût direct pour la collectivité), de subventions ou encore de cessions foncières à prix réduit. En contrepartie, ces dispositifs permettent à la collectivité de participer à l'attribution des logements.

Fiches-outils

2 9 10

#Garantie d'emprunt
#Subventions
#Aides à la pierre
#Cession foncière à prix minoré

Agir par la fiscalité locale

Les élus locaux peuvent agir sur certains impôts locaux liés au bâti. Ces choix permettent de dégager des ressources supplémentaires et ont une valeur symbolique forte, en affirmant l'engagement de la collectivité pour l'accès au logement et la régulation du marché.

Fiches-outils

4 5

#Taxe d'habitation sur les logements vacants
#Taxe d'habitation sur les résidences secondaires

Agir par l'urbanisme opérationnel

La collectivité peut intervenir directement dans le développement des secteurs d'aménagement, notamment pour y intégrer du logement social. Elle dispose pour cela de différents outils publics ou partenariaux qui lui confèrent un niveau de maîtrise plus ou moins grand sur la programmation des projets.

Fiches-outils

14 15 17

#Emplacements réservés pour le logement
#Secteurs de mixité sociale
#Orientation d'aménagement de programmation

Agir sur le foncier

Pour agir efficacement, la collectivité doit bien connaître le foncier disponible sur son territoire et en assurer le suivi. Cela passe par la mise en place d'outils d'observation, indispensables pour construire, avec les partenaires, une stratégie foncière sur le long terme. Cette anticipation permet de rendre l'action publique plus cohérente et mieux comprise, tout en facilitant la gestion des moyens financiers et en renforçant l'attractivité du territoire.

Fiches-outils

1 6 7 8 16

#Observatoire local de l'habitat et du foncier
#Veille DIA
#Partenariat Établissements publics fonciers
#Baux de longue durée

1 LES QUESTIONS À SE POSER POUR ORIENTER L'ACTION À L'ÉCHELLE LOCALE

Pour engager la mise en œuvre d'une politique de l'habitat ou activer de nouveaux leviers opérationnels, il est essentiel de dresser un état des lieux : d'où part-on et de quoi le territoire et sa population ont-ils réellement besoin ?

Quels sont les besoins résidentiels et en logements sociaux ?

Toute action en faveur du logement social exige une connaissance claire et chiffrée des besoins. Si ce diagnostic n'existe pas, il faut mobiliser les acteurs qui disposent de données fiables : intercommunalité, agence départementale d'information sur le logement (ADIL), association régionale Hlm, agence d'urbanisme, centre communal ou intercommunal d'action social (CCAS/CIAS), ou services de l'État.

L'objectif : réunir des données objectives et construire une analyse partagée des besoins et de la demande exprimée. Il s'agit de déterminer si le besoin relève surtout d'un manque global de logements, d'une évolution des publics et donc des besoins en termes de produits (typologie des logements, type de résidence (accompagné ou non), niveaux de loyers...), ou des deux à la fois.

Quel est le cadre stratégique et opérationnel existant ?

Pour orienter l'action, il est nécessaire de situer la commune dans l'environnement réglementaire et de planification existant en se demandant en particulier :

- Le PLH et le PLU traduisent-ils bien les besoins en logement sur le plan stratégique et opérationnel ?
- Intègrent-ils correctement les enjeux de la loi SRU ?

- Quels outils réglementaires ou fonciers sont déjà activés sur le territoire : droit de préemption urbain, secteur de mixité sociale, réserves foncières, EPF ?

Quels sont les opérations en cours et les projets à venir ?

La part de logements sociaux au sein des opérations déjà engagées ou programmées est-elle suffisante ?

Permet-elle de répondre (a minima partiellement) aux besoins identifiés ?

- Sinon, la programmation peut-elle encore être adaptée pour mieux répondre aux besoins réels du territoire ?
- Plus globalement, ces opérations sont-elles cohérentes avec les priorités portées par l'équipe municipale (sobriété foncière, confortement des centralités...) ? ●

Les données relatives à la demande locative sociale, issues du Système national d'enregistrement (SNE), sont en accès libre sur internet : <https://www.data.logement.gouv.fr/statistiques/>. Elles permettent d'observer, sur un territoire donné, le nombre de demandeurs de logement social (selon les ressources, la composition familiale, la situation résidentielle actuelle, le motif de la demande...) et le nombre d'attributions réalisées. À partir de ces données, on peut calculer le rapport entre demande et attribution et, ainsi, mesurer la pression exercée sur le parc social. Ce rapport varie fortement d'un territoire à l'autre en fonction de la tension du marché immobilier, de l'importance du parc social et de l'attractivité résidentielle et économique du territoire.



2 DONNER L'IMPULSION : LES PREMIÈRES MESURES FACILES À ACTIVER

Certaines actions sont activables quel que soit le contexte et peuvent avoir des effets visibles à court terme. Ces actions ne suffiront pas, à elles seules, à garantir durablement un cadre favorable au développement du logement social mais constituent des « premières pierres », activables sans délai, dans l'attente d'actions plus structurantes assurant une continuité de l'action publique dans la durée. ●

Fiche-outil 1

Exercer le droit de préemption urbain (DPU) ou le déléguer à un bailleur social ou à un établissement public foncier pour agir de manière réactivep. 26

Fiche-outil 2

Octroyer la garantie d'emprunt pour permettre la sortie des opérations de logements sociauxp. 29

Fiche-outil 3

Modifier son document d'urbanisme pour faciliter la production de logements sociauxp. 30

Fiche-outil 4

Faire de la vacance une source de financement pour les politiques de l'habitatp. 32

Fiche-outil 5

Moduler la taxe d'habitation sur les résidences secondaires pour renforcer la fonction résidentielle des territoiresp. 33

Fiche-outil 1

Exercer le droit de préemption urbain (DPU) ou le déléguer à un bailleur social ou à un établissement public foncier pour agir de manière réactive

Comment fonctionne le DPU ?

Le droit de préemption urbain permet à la commune ou l'intercommunalité d'acheter un bien en priorité lorsqu'il est mis en vente dans un secteur préalablement jugé stratégique. Pour que la collectivité puisse user de ce droit, celui-ci doit être instauré par une délibération du conseil municipal ou communautaire, qui définit le périmètre dans lequel il peut être activé, uniquement en zones U et AU du PLU(i). Une fois ce préalable établi, la collectivité est ainsi prioritaire sur tout autre acheteur pour se porter acquéreur. Ainsi, lorsqu'un bien situé dans le périmètre du DPU est mis en vente :

- Le notaire adresse une Déclaration d'Intention d'Aliéner (DIA) à la collectivité. Cette formalité, imposée à tout propriétaire vendeur d'un bien immobilier situé dans une zone de DPU, est destinée à informer le titulaire du droit de préemption avant la vente, afin qu'il puisse faire valoir son droit de priorité pour l'acquisition du bien.
- La collectivité dispose alors d'un délai de deux mois pour décider si elle souhaite préempter.

La décision de préempter doit être motivée et conforme aux objectifs fixés dans la délibération instituant le DPU (par exemple, réalisation d'une opération de logement social, de renouvellement urbain, de mixité sociale).

Pourquoi et comment déléguer le DPU ?

Les collectivités ont la possibilité de déléguer leur droit de préemption à un organisme Hlm, une société d'économie mixte ou un établissement public foncier (article L. 213-3 du Code de l'urbanisme). L'objectif de cette délégation est d'éviter une acquisition par la collectivité puis une deuxième cession

à l'opérateur visé, entraînant délais et surcoûts inutiles.

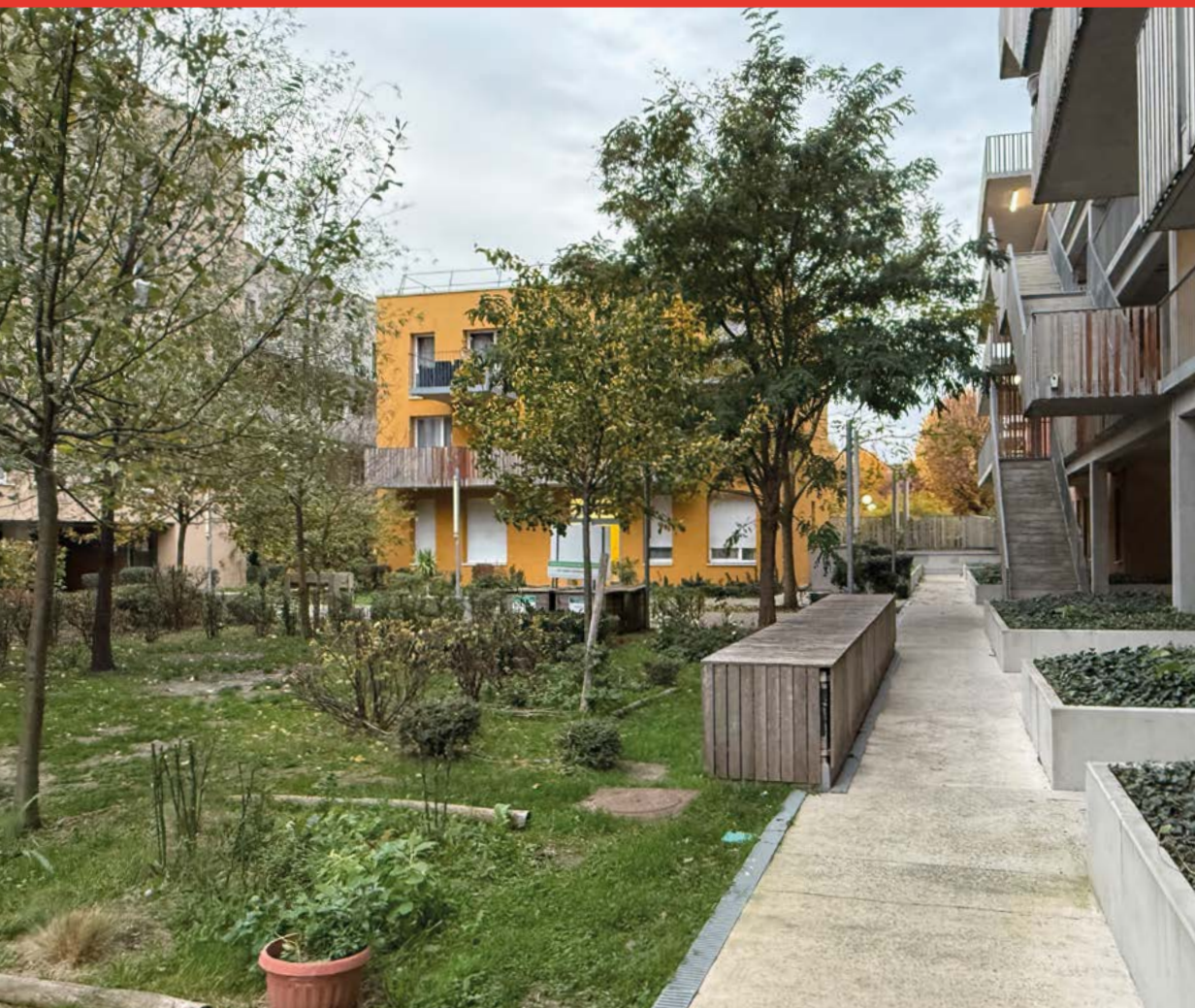
La délégation du DPU confère donc à la collectivité :

- Réactivité accrue : la délégation permet d'intervenir sans passer par la collectivité à chaque DIA.
- Souplesse juridique et financière : l'opérateur délégué supporte le portage et engage les négociations.

Si le DPU est délégué, c'est le délégataire (EPF, bailleur social, SEM) qui se positionne sur la DIA transmise par le notaire, dans les deux mois, après échange avec la collectivité. Dans la pratique, certaines collectivités s'appuient sur leurs organismes Hlm partenaires pour évaluer, à réception d'une DIA, l'intérêt à agir au regard de la stratégie de la collectivité (quartier ciblé comme pouvant accueillir du logement social, secteur à reconquérir...) et de la faisabilité d'une opération sur un tel foncier (zonage PLU(i), taille, environnement direct, contraintes spécifiques).

Points de vigilance

- L'exercice du DPU nécessite une préparation en amont : la décision de préemption doit être juridiquement solide (motivation, cohérence avec le PLU, projet identifié). En cas de contentieux, le juge administratif vérifie l'existence réelle d'un projet d'intérêt général.
- La délégation du DPU repose sur un dialogue étroit avec la collectivité : la réactivité ne doit pas se faire au détriment de la cohérence stratégique.
- Les propriétaires concernés doivent être informés : la pédagogie autour du DPU évite les crispations locales et renforce la légitimité de l'action publique. ●



Retour d'expérience territorial

Communauté d'agglomération de la Rochelle (17)

En 2022, l'agglomération délègue son droit de préemption à l'Office public de l'habitat de l'agglomération de La Rochelle sur le secteur du boulevard de Sautel. L'objectif est d'acquérir une parcelle stratégique située en entrée de ville. Les collectivités souhaitent requalifier ce secteur et y favoriser la mixité sociale et fonctionnelle. Dans un contexte de forte tension du marché du logement et d'augmentation du nombre de demandeurs de logement social (10 000 en 2022), la collectivité ne peut pas intervenir partout à la fois. La délégation du droit de préemption présente plusieurs avantages. Elle permet une action plus rapide de l'opérateur, réduit les délais entre l'acquisition du foncier et le lancement du projet, et garantit que la parcelle sera entièrement dédiée au logement social, avec un potentiel d'environ 70 logements.



Fiche-outil 2

Octroyer la garantie d'emprunt pour permettre la sortie des opérations de logements sociaux

Le modèle économique du logement locatif social repose en grande partie sur la dette de long terme. Afin de financer leurs opérations, les organismes Hlm sollicitent les différents prêts de la Banque des Territoires qui reposent sur l'épargne populaire du Livret A. La délivrance de ces prêts est conditionnée à l'obtention d'une garantie de l'emprunt par la collectivité dans laquelle le projet s'implante.

La garantie d'emprunt : condition essentielle à la sortie des opérations de logement social

Les opérations de logement social ne peuvent voir le jour sans garantie d'emprunt. En effet, les prêts ne sont accordés par la Banque des territoires que s'ils sont garantis à hauteur de 100 % afin de sécuriser l'épargne des Français. Cette garantie donne en outre à la Banque des Territoires la possibilité de financer tous les emprunteurs dans les mêmes conditions sans discrimination.

Le modèle français de financement du logement social est particulièrement robuste et la garantie gratuite des collectivités en est un rouage essentiel. Au total, ce sont près de 96 % des prêts accordés par la Banque des Territoires, soit environ 140 milliards d'euros d'encours, qui ont été garantis par plus de 12 800 collectivités.

En contrepartie de ce soutien, les collectivités bénéficient de droits de réservation allant jusqu'à 20 % des logements (et davantage si elles mettent à disposition ou minorent le coût du foncier, ou encore cofinancent l'opération).

La garantie d'emprunt constitue-t-elle un risque pour les collectivités ?

La garantie d'emprunt des collectivités s'inscrit dans un cadre particulièrement sécurisé, fondé sur la solidité reconnue du modèle du logement social et sur des dispositifs de suivi et de contrôle éprouvés.

La situation financière de chaque organisme fait l'objet d'un suivi régulier par la Banque des Territoires, complété par les contrôles de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) et par l'accompagnement assuré en cas de difficulté par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Par ailleurs, des mécanismes d'autocontrôle reposant sur des seuils d'alerte contribuent à une gestion anticipée et maîtrisée. Sur les 30 dernières années, la Banque des Territoires constate que les cas d'appel en garantie sont quasiment inexistants.

Cette garantie d'emprunt apportée au logement social ne grève pas les capacités d'investissement de la collectivité puisqu'elle n'est pas intégrée aux ratios « Galland », ni dans les critères de notation financière. L'incidence sur la capacité à emprunter et à investir de la collectivité est donc nulle. ●

Fiche-outil 3

Modifier son document d'urbanisme pour faciliter la production de logements sociaux

Le Plan local d'urbanisme (PLU(i)) est un levier majeur pour agir en faveur du logement social. Ce document n'est pas figé : il peut être modifié pour adapter les règles aux besoins du territoire, accélérer les projets et contribuer à réduire les coûts de production du logement. Si l'élaboration d'un nouveau PLU(i) ou sa révision s'inscrivent dans le temps long, la modification du PLU(i) constitue un levier pragmatique et relativement rapide pour débloquer du foncier ou adapter les règles en faveur du logement social. Pour les élus, c'est un outil souple qui rend possible des ajustements ciblés, proportionnés aux enjeux, et directement mobilisables dans une stratégie locale de l'habitat.

Les questions à se poser avant d'engager une modification de son document d'urbanisme ?

- L'objectif poursuivi est-il compatible avec une simple modification du document ?
- Quelles règles précises doivent évoluer pour favoriser la production de logements sociaux (hauteurs, stationnement, densité, obligations de mixité sociale, périmètres constructibles...) ?
- Quels acteurs associer pour que la modification réponde à un besoin réel et soit rapidement mise en œuvre (organismes Hlm, EPF, aménageurs, services de l'État...) ?

Pourquoi faire évoluer un PLU(i) ?

Un PLU(i) peut être ajusté afin de rendre les projets de logements sociaux possibles, plus rapides et moins coûteux. Faire évoluer un PLU(i) via une procédure de modification permet notamment de :

- Créer du foncier mobilisable pour le logement

social en faisant évoluer le zonage, par exemple en ouvrant une zone « à urbaniser » (AU) à l'urbanisation.

- Sécuriser et orienter les projets de logements sociaux en créant des emplacements réservés pour le logement ou en inscrivant de nouvelles orientations d'aménagement et de programmation (OAP) favorables au logement social.
- Réduire les contraintes réglementaires qui freinent ou renchérissent les projets de logement en assouplissant les règles de stationnement, en autorisant davantage de densité là où c'est pertinent ou encore en facilitant la transformation de bâtiments existants en logements.

Quelles sont les procédures mobilisables ?

La loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement du 26 novembre 2025 est venue limiter le nombre de procédures d'évolution des PLU et PLU(i) : ne subsistent que la modification et la révision.

La modification (la procédure la plus légère), s'impose désormais comme la procédure de droit commun et permet de procéder aux évolutions suivantes :

- Correction d'une erreur matérielle dans le règlement ou les documents graphiques.
- Modification du règlement écrit et du zonage.
- Modifications des OAP.
- Modification du PADD visant à :
 - mettre en place une servitude dite « de résidence principale » ;
 - intégrer les objectifs de sobriété foncière via, par exemple la définition de seuil minimum de densité ;

- soutenir le développement de la production d'énergie renouvelable, d'hydrogène renouvelable ou bas carbone et l'implantation d'éoliennes ;
- délimiter les zones d'exposition au recul du trait de côte.

La procédure plus lourde de révision du PLU(i) ne devient nécessaire que lorsque les changements visés modifient substantiellement le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), excepté s'ils concernent les points spécifiquement ciblés par la loi comme pouvant faire l'objet d'une modification.

Modification comme révision sont déclenchées par une délibération du conseil municipal (PLU) ou communautaire (PLUi), et doivent faire l'objet d'une délibération finale d'approbation.

La loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement du 26 novembre 2025 a aussi allégé les modalités de concertation associées aux différentes procédures d'évolutions des PLU ou PLU(i) :

- Pour une révision, il est désormais possible de substituer à l'enquête publique la « participation du public par voie électronique » (PPVE), moyennant une décision motivée du président de l'EPCI ou du maire de la commune. Le dossier soumis à la procédure de PPVE doit également être mis en consultation dans les mairies concernées.
- Pour une modification, la loi prévoit une procédure allégée de « mise à disposition du public » pendant un délai d'un mois, dont les modalités peuvent être librement fixées par la collectivité. ●

Focus sur les apports de la loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement du 26 novembre 2025

● En matière de stationnement :

l'article L. 151-34 du Code de l'urbanisme permettait déjà explicitement de ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement dans le cadre de projets de logements locatifs sociaux. La loi va désormais plus loin : elle prévoit que le règlement peut aussi dispenser la création de stationnement pour les logements en BRS et les logements-foyers. Elle porte par ailleurs à un maximum de 0,5 place par logement le nombre de place exigible pour un bâtiment de logements créé à moins de 800 mètres de transports en commun (soit une dizaine de minutes à pied).

● En matière de densité :

la loi permet désormais aux collectivités de délimiter des secteurs où s'impose une densité de construction minimale partout sur leur territoire, et non plus uniquement dans les quartiers de gare.

Fiche-outil 4

Faire de la vacance une source de financement complémentaire pour les politiques de l'habitat

Dans un contexte de tension persistante sur le logement, la taxe sur les logements vacants constituent un outil fiscal directement mobilisable par les collectivités pour agir sur la vacance tout en dégagant des ressources complémentaires au profit des politiques locales de l'habitat.

La TVLH : un outil à la main des collectivités

La loi de finances pour 2026 crée une nouvelle taxe sur la vacance des locaux d'habitation (TVLH), qui remplace, à compter de 2027, la taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) et la taxe d'habitation sur les logements vacants. Cette nouvelle taxe est d'application obligatoire en zones tendues, comme pour la taxe annuelle sur les logements vacants, et facultative en zones non tendues, comme pour la taxe d'habitation sur les logements vacants. Toutefois, dans les deux cas, elle est désormais perçue au profit des communes. Les communes qui ne sont pas situées en zone tendue peuvent donc délibérer pour instituer cette taxe et en fixer le taux avec des possibilités de modulation, permettant une adaptation aux enjeux locaux. Quant aux communes situées en zones tendues, où l'application de la taxe est automatique, elles peuvent majorer les taux de taxation sur délibération.

Un double objectif : incitation et financement

La taxe sur les logements vacants poursuit deux finalités complémentaires :

- Inciter les propriétaires à remettre sur le marché des logements durablement vacants,

par la location ou la vente. L'effet incitatif est toutefois variable selon les territoires, notamment là où les propriétaires disposent d'une forte capacité financière ou adaptent leur stratégie.

La taxe doit donc être envisagée comme un levier complémentaire, à articuler avec d'autres outils (aides à la rénovation, conventionnement, préemption...).

- Générer des recettes nouvelles, mobilisables pour financer des actions en faveur du logement : lutte contre l'habitat indigne, aides à la rénovation, soutien à la production de logements sociaux, aides à la pierre, etc.

Elles permettent ainsi d'agir sans acquisition foncière, en valorisant un parc existant souvent sous-utilisé.

Un rendement en progression

À l'échelle nationale, le produit des anciennes taxes (taxe annuelle sur les logements vacants et taxe d'habitation sur les logements vacants) représentait, en 2024, environ 300 millions d'euros avec une montée en puissance continue de ce dispositif. La réforme issue de la loi de finances pour 2026 devrait permettre d'augmenter encore le rendement de ces taxes qui sera désormais totalement affecté aux communes.

Points de vigilance

La mise en place de la TVLH nécessite de faire preuve de pédagogie afin d'en garantir l'acceptabilité. ●

Fiche-outil 5

Moduler la taxe d'habitation sur les résidences secondaires pour renforcer la fonction résidentielle des territoires

Dans les territoires attractifs, littoraux, de montagne, zones touristiques ou métropoles en tension, la hausse du nombre de résidences secondaires participe à réduire le stock de logements accessibles aux ménages permanents.

Depuis la loi de finances 2023, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) peut être majorée jusqu'à 60 % dans un nombre élargi de communes.

Ce levier fiscal permet de :

- Renvoyer un signal politique fort en faveur de la résidence principale.
- Générer des recettes nouvelles pouvant être fléchées vers des politiques locales de l'habitat, dont le soutien au logement social.
- Encourager la remise sur le marché de biens faiblement occupés.

Comment fonctionne la THRS ?

- La THRS s'applique sur les résidences secondaires meublées, non occupées à titre de résidence principale.
- Elle peut être majorée de 5 à 60 %, par délibération du conseil municipal.



- Elle est cumulable avec d'autres dispositifs (comme la régulation des meublés de tourisme ou l'identification dans les PLU(i) de secteurs où il n'est pas possible de créer des résidences secondaires).

Quelles communes peuvent l'activer ?

La taxe d'habitation sur les résidences secondaires est applicable dans toutes les communes. Sa majoration est possible pour les communes concernées par la TLV (3 697 communes, selon le décret du 25 août 2023).

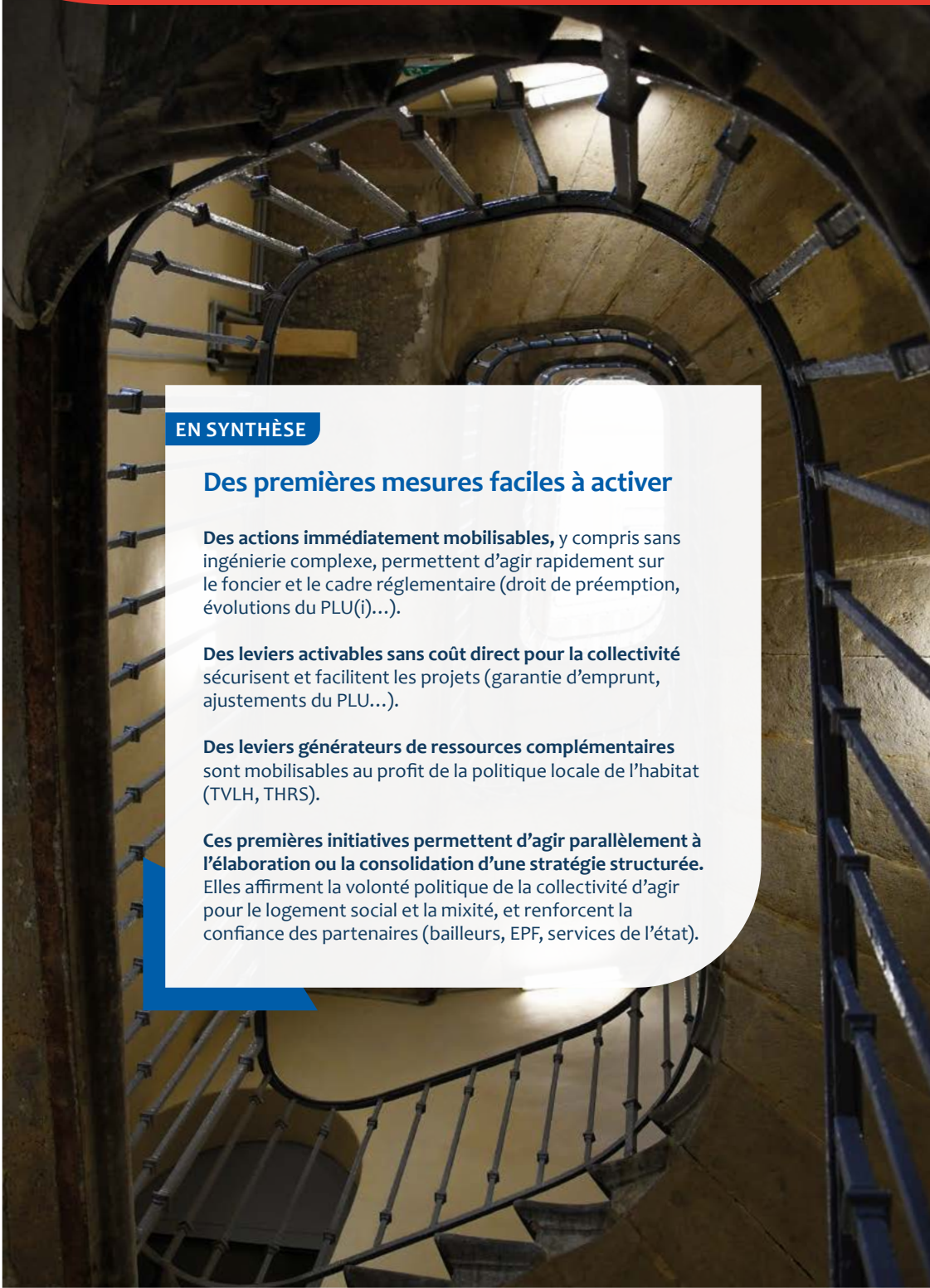
À noter :

En 2024, le produit de la THRS s'élève à 2,4 milliards d'€, en progression très forte (1,5 milliard d'€ en 2018,

1,8 en 2022). La majoration de cette taxe (436 millions d'€) concerne 39 % des communes pouvant l'activer.

Points de vigilance

- La THRS ne concerne pas les logements vacants, ni les résidences principales transformées en meublés de tourisme (type Airbnb). Elle cible uniquement les résidences secondaires déclarées comme telles.
- L'effet dissuasif peut varier selon les profils de propriétaires. Certains arbitreront en faveur d'un changement d'usage, d'autres non.
- La majoration de la THRS est une décision politique forte qui, comme toute décision courageuse, mérite d'être soigneusement expliquée pour être comprise et acceptée. ●



EN SYNTHÈSE

Des premières mesures faciles à activer

Des actions immédiatement mobilisables, y compris sans ingénierie complexe, permettent d'agir rapidement sur le foncier et le cadre réglementaire (droit de préemption, évolutions du PLU(i)...).

Des leviers activables sans coût direct pour la collectivité sécurisent et facilitent les projets (garantie d'emprunt, ajustements du PLU...).

Des leviers générateurs de ressources complémentaires sont mobilisables au profit de la politique locale de l'habitat (TVLH, THRS).

Ces premières initiatives permettent d'agir parallèlement à l'élaboration ou la consolidation d'une stratégie structurée. Elles affirment la volonté politique de la collectivité d'agir pour le logement social et la mixité, et renforcent la confiance des partenaires (bailleurs, EPF, services de l'état).

3 FIXER UN CAP : PLANIFIER ET METTRE EN ŒUVRE SON ACTION DANS LA DURÉE

Certaines démarches se mettent en place plus progressivement : il s'agit notamment de mieux connaître le territoire grâce à des données fiables, de définir puis déployer un régime de soutien financier aux opérations, de construire des partenariats opérationnels avec les EPF et les organismes Hlm, et de faire évoluer les documents de planification pour accompagner les projets.

Fiche-outil 6

Déployer un dispositif d'observation foncière pour faciliter la prise de décision et planifier le développement résidentiel et la programmation locative sociale à moyen et long terme p. 36

Fiche-outil 7

Contractualiser avec un Établissement public foncier (EPF) pour sécuriser la maîtrise foncière et réguler les prix p. 38

Fiche-outil 8

Mobiliser les réserves foncières publiques au service du logement social via le bail emphytéotique p. 41

Fiche-outil 9

Alléger le coût du foncier pour permettre la production de logements sociaux p. 44

Fiche-outil 10

Mettre en place un dispositif de soutien financier aux opérations de logement social p. 45

Fiche-outil 11

Créer des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) dans le PLU(i) pour inciter et encadrer la production de logement social p. 47

Fiche-outil 12

Intégrer des Secteurs de Mixité Sociale (SMS) dans son PLU(i) pour favoriser une mixité sociale diffuse p. 50

Fiche-outil 13

Créer des Emplacements Réservés pour le Logement (ERL) afin de sanctuariser la production sociale p. 52

Fiche-outil 14

Piloter l'aménagement d'un nouveau quartier en mobilisant une ZAC p. 56

Fiche-outil 15

Mettre en place un projet urbain partenarial (PUP) pour négocier les projets urbains p. 57

Construire une stratégie foncière : de l'observation à la mise en œuvre opérationnelle

Construire une stratégie de maîtrise foncière repose d'abord sur une bonne observation du territoire pour éclairer les décideurs locaux : où sont les gisements fonciers ? Où intervenir en priorité au regard du projet de territoire ? Elle suppose ensuite de pouvoir agir avec réactivité sur les opportunités foncières en s'appuyant, notamment, sur un Établissement public foncier. Elle invite, enfin, à maîtriser le devenir du foncier public.

Les questions à se poser pour construire une stratégie foncière :

- Existe-t-il un observatoire de l'Habitat et du Foncier ? Si ce n'est pas le cas, plusieurs possibilités existent pour l'observation des dynamiques foncières et immobilières : se rapprocher des intercommunalités voisines, se doter de son propre outil réalisé « en régie » ou avec l'appui d'un tiers (agence d'urbanisme, EPF...).
- La commune dispose-t-elle de réserves foncières ?
- Quels sont les acteurs en présence ? L'intercommunalité d'appartenance adhère-t-elle à un établissement Public Foncier ?



Fiche-outil 6

Déployer un dispositif d'observation foncière, pour faciliter la prise de décision et planifier le développement résidentiel et la programmation locative sociale à moyen et long terme

Dans quel cadre s'inscrit l'observation foncière ?

Les observatoires de l'habitat et du foncier sont des outils d'aide à la décision pour les collectivités territoriales, non seulement pour limiter l'artificialisation des sols mais aussi pour fournir une vision à court et moyen terme des capacités foncières dont elles disposent. Ils sont également mobilisés pour la mise en œuvre des Programmes locaux de l'habitat (PLH) ou des volets habitat ou foncier des PLU(i).

L'article 205 de la loi Climat et Résilience fait évoluer les anciens dispositifs d'observation, désormais appelés « Observatoires de l'habitat et du foncier » (OHF)⁵. L'installation d'un OHF est désormais obligatoire pour tous les EPCI dotés d'un PLH, au plus tard trois ans après l'adoption de celui-ci. Pour les communes

ou EPCI non couverts par un PLH et ne pouvant en mettre en place, il est possible de signer une convention avec un EPCI voisin, dans des conditions définies localement. Les dispositifs d'observation foncière doivent être conçus en fonction des réalités propres à chaque territoire. Les contextes urbains, périurbains ou ruraux présentent des dynamiques très différentes, tant en matière de marché que de pression foncière ou d'intérêt des opérateurs. Ainsi, un petit terrain en zone centrale peut susciter une forte concurrence, tandis qu'un foncier plus vaste en zone moins dense peut peiner à trouver preneur. Il revient donc à chaque collectivité d'identifier les gisements fonciers les plus adaptés à son contexte, à son identité et à ses objectifs de production de logement social.

Sur quelles ressources s'appuyer ?

Pour mettre en place un OHF les élus peuvent s'appuyer sur :

- Les services techniques de la collectivité, notamment l'intercommunalité lorsqu'elle dispose de la compétence « équilibre social de l'habitat ».
- Des partenaires techniques de proximité, comme les agences d'urbanisme, qui peuvent porter ou coanimer des dispositifs d'observation territorialisés.
- Les Établissements publics fonciers (EPF), dont certains réalisent la veille foncière ou des diagnostics fonciers fins, voire co-financent les études foncières engagées par les collectivités.
- Les organismes Hlm, les promoteurs privés ou encore les services de l'Etat, qui peuvent fournir de la connaissance utile.



5. Le décret n° 2022-1309 du 12 octobre 2022 relatif aux observatoires de l'habitat et du foncier vient préciser les modalités d'application de l'article 205 de loi Climat et Résilience.

Quelles données mobiliser pour analyser les marchés et potentiels fonciers ?

L'observation repose sur l'exploitation de bases de données publiques, pouvant être enrichies à l'échelle locale :

- Analyser la consommation foncière, notamment des espaces naturels, agricoles et forestiers pour l'habitat : données de [l'observatoire de l'artificialisation du Cerema](#).
- Comprendre l'occupation du sol et cerner les potentiels de mutation : fichiers fonciers décrivant de manière détaillée le foncier, les locaux ainsi que les droits de propriété qui leur sont liés.
- Observer les dynamiques de marché et de construction :
 - le fichier « Demande de Valeurs Foncières » (DVF+ou DV3F), recense l'ensemble des mutations foncières à titre onéreux publiées dans les services de la publicité foncière ;
 - la base Sitadel recense les permis de construire et autres autorisations d'urbanisme.
- Connaître la vacance pour envisager une stratégie de recyclage : fichier LOVAC.
- Croiser avec les règles d'urbanisme : Zonages PLU(i), carte communale.
- Des données « maisons » produites à travers des diagnostics terrain par les EPF, les agences d'urbanisme, les Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE)...
- Recenser et référencer le patrimoine des collectivités : délaissés fonciers, parcelles communales constructibles, équipements sous-optimisés /non utilisés...
- Identifier et recenser les fonciers publics de l'Etat et ses établissements publics.
- Suivre les déclarations d'intention d'aliéner (DIA) via une cellule de veille resserrée. ●

Retours d'expérience territoriaux

Thionville (57)

Une démarche proactive a été engagée, dès 2015, dans la continuité de l'élaboration du PLU, pour recenser les délaissés fonciers appartenant à la commune. L'objectif était de valoriser ces terrains en y développant des opérations adaptées aux contextes urbains dans lesquels elles s'inséraient. Différents profils de gisements ont été révélés : terrains nus, délaissés ou espaces sous-utilisés d'anciens lotissements (dans une logique de densification douce des quartiers résidentiels), extensions de bâtiments existants. Cette démarche se poursuit à travers des projets de restructuration de bâtiments vides (ancienne mairie de quartier, ancien presbytère...). Ces projets s'inscrivent dans une même logique : offrir de nouvelles possibilités de développement résidentiel, tout en réduisant les coûts d'entretien et de gestion d'espaces ou biens publics dépourvus d'usage.

Metz Métropole (57)

Une veille resserrée sur les déclarations d'intention d'aliéner (DIA) a été mise en place. Elle est opérée par l'agence d'urbanisme AGURAM qui, lorsqu'un bien intéressant fait l'objet d'une DIA, la transmet à l'Office public de l'habitat de la Métropole de Metz. Celui-ci peut ainsi se positionner si l'opération est jugée pertinente et faisable. Ce dispositif offre une réactivité au bailleur social et à sa collectivité de tutelle pour sécuriser des gisements fonciers dans des secteurs en tension ou porteurs d'enjeux de mixité sociale. L'observation ciblée sur les flux de mutations peut devenir un outil opérationnel intéressant, à condition d'être articulée à des dispositifs de portage ou d'acquisition réactifs.

Fiche-outil 7

Contractualiser avec un établissement public foncier pour sécuriser la maîtrise foncière et réguler les prix

Les établissements publics fonciers (EPF) sont des partenaires opérationnels des collectivités locales pour anticiper, maîtriser et planifier la mobilisation des gisements fonciers sur leur territoire. Ils interviennent en amont des projets, par des acquisitions foncières stratégiques, en vue de faciliter la réalisation d'opérations de toute taille – de grands projets urbains ou de petites opérations dans les centres-villes et centres-bourgs – et portant sur des sujets diversifiés : le développement économique, la renaturation, la réalisation d'équipements publics ou la production de logements.

En facilitant la constitution de réserves foncières, les EPF jouent un rôle déterminant dans la production de logements sociaux. Leur action permet aux collectivités de sécuriser du foncier, de lisser dans le temps le coût des acquisitions, et de disposer d'un partenaire public expert dans la négociation, la portabilité financière, et la gestion du foncier en attente de projet.

Les EPF assurent la transformation des gisements fonciers « bruts » en emprises urbanisables à travers des actions de remise en état du site (dépollution, déconstruction...), dont tout ou partie du coût peut ne pas être répercuté auprès de l'acheteur.

Enfin, les EPF peuvent appliquer une minoration foncière pour réduire le prix du foncier cédé à un organisme de logement social, contribuant ainsi à l'équilibre financier des opérations.

Pourquoi mobiliser une convention de veille foncière ?

La convention de veille foncière est un outil contractuel mobilisé entre une collectivité et un Établissement public foncier (d'État ou local), pour sécuriser la maîtrise du foncier sur un périmètre stratégique et circonscrit (souvent un quartier ou un secteur identifié comme prioritaire en matière de production de logements sociaux). Contrairement à un observatoire, qui est un outil de connaissance, la convention de veille est opérationnelle : elle permet à l'EPF d'agir à la place de la collectivité et de constituer des réserves foncières destinées à des projets d'intérêt général (dont le logement social).

La convention de veille permet de :

- Délimiter un périmètre d'intervention sur lequel l'EPF va mobiliser des moyens pour assurer une surveillance active du marché foncier et immobilier.
- Préempter ou négocier des acquisitions à l'intérieur de ce périmètre dès qu'une opportunité se présente, évitant ainsi la spéculation ou les opérations privées non maîtrisées.
- Réduire le coût d'accès au foncier pour les opérations de logements sociaux, grâce à des mécanismes de portage foncier, de différé de paiement ou de minoration du prix de revente.
- Gagner en réactivité dans un marché rapide et concurrentiel : l'EPF peut acquérir des biens avant même que le projet ne soit pleinement abouti.



Points de vigilance

- La réussite d'une convention repose sur une définition claire du périmètre d'intervention et des objectifs opérationnels attendus (programme, objectifs en matière de logements sociaux...).
- Elle suppose une animation politique et technique de la part de la collectivité, en lien avec l'EPF, pour prioriser les acquisitions et articuler veille foncière et projet urbain.
- La convention peut nécessiter un cofinancement ou une participation de la collectivité, en fonction du portage proposé par l'EPF.
- La délégation du droit de préemption urbain (DPU) à l'EPF n'est pas automatique en cas de convention de veille foncière. Sans délégation du DPU, l'EPF peut intervenir uniquement à la demande de la collectivité. Avec délégation du DPU (article L. 213-3 du Code de l'urbanisme), l'EPF exerce directement le DPU (dans le cadre fixé par la convention), lui conférant une plus grande réactivité pour saisir les opportunités et, in fine, favoriser la maîtrise publique des fonciers. ●



Retour d'expérience territorial

Houilles (78)

Face à une friche ferroviaire bloquée depuis 30 ans en cœur de ville (malgré l'intérêt prononcé d'opérateurs privés), la commune de Houilles a signé en 2022 une convention de veille foncière avec l'EPF Île-de-France, lui permettant de sécuriser l'achat du site sans alourdir son budget. Cette acquisition stratégique (11 000 m² à 7 km de Paris) a été rendue possible par :

- L'instauration d'un PAPAG (Périmètre d'attente de projet d'aménagement global) permettant de suspendre temporairement les autorisations d'urbanisme individuelles sur le périmètre concerné, dans l'attente d'un projet global cohérent.
- L'usage du droit de préemption.
- Une évaluation foncière rigoureuse.

Un projet d'aménagement incluant une programmation résidentielle mixte (eu égard à la présence d'un Secteur de mixité sociale - SMS) est en cours de définition, en concertation avec les habitants.

À retenir

Une intervention sur un secteur stratégique, sans coût direct pour la collectivité, et l'utilisation d'un panel de leviers diversifiés pour maîtriser durablement le foncier et le devenir du site : veille foncière, portage foncier, outils réglementaires du DPU, du PAPAG et du SMS.



Pour aller plus loin

Il existe d'autres modalités de conventionnement avec un EPF, en complément de la convention de veille foncière :

- **La convention-cadre**, entre l'EPF et une intercommunalité ou un Département doté d'un projet de territoire défini (SCoT, PLUi, PLH, PDH). Elle n'est pas un préalable à une convention opérationnelle et elle ne permet pas de réaliser des acquisitions foncières. Elle formalise les modalités de gouvernance du partenariat entre la collectivité et l'EPF. La convention-cadre permet, de définir les objectifs partagés : la production de logements (dont sociaux), la revitalisation des centres, le renouvellement urbain des quartiers, etc.
- **La convention d'études**, entre l'EPF et une intercommunalité ou une commune, peut viser deux objectifs : définir une stratégie foncière territoriale thématique, ou évaluer et définir les conditions de réalisation d'un projet sur un foncier

à risque. Dans les deux cas, ce type de convention vise à sécuriser une intervention foncière et la réalisation du projet en prenant appui sur une analyse approfondie.

- **La convention de réalisation** a pour vocation d'assurer une maîtrise foncière sur des périmètres d'intervention précis. Elle ne peut donc être établie que lorsque la commune ou l'EPCI entend solliciter l'EPF pour entreprendre des négociations foncières actives sur un foncier clairement identifié et dans la perspective d'un projet affiné et validé, ou bien, par suite de convention d'études ou de veille foncière lorsque les principaux risques techniques et financiers du projet sont connus.

L'intervention d'un EPF n'est pas figée dans le temps, de même que le cadre contractuel qui le lie à une collectivité peut évoluer en fonction de ses besoins et de sa maturité opérationnelle.

Fiche-outil 8

Mobiliser les réserves foncières publiques au service du logement social via le bail emphytéotique

Le bail emphytéotique administratif (articles L. 1311-1 à L. 1311-4-1 du Code général des collectivités territoriales) est un contrat de longue durée (de **18 à 99 ans**) par lequel une personne publique ou privée propriétaire d'un foncier (souvent une collectivité ou un établissement public foncier) **transfère à un tiers – généralement un bailleur social – la jouissance d'un terrain**, moyennant une redevance modique. L'emphytéote (le preneur) peut alors **construire, exploiter et entretenir des logements** sur ce terrain, tout en s'engageant à le restituer avec les constructions en fin de bail.

Pourquoi mobiliser un bail emphytéotique pour produire du logement social ?

- Valoriser des fonciers publics aujourd'hui inoccupés ou sous-utilisés tout en conditionnant l'usage du foncier à un projet social spécifique : le bail emphytéotique est un levier utile pour activer des fonciers disponibles (anciens équipements publics, terrains d'établissements hospitaliers,

fonciers d'EPF, etc.) sans les aliéner définitivement.

- Maintenir la propriété publique du foncier : le bail emphytéotique permet aux collectivités ou aux EPF de conserver la maîtrise du foncier sur le long terme, ce qui est essentiel dans des secteurs en tension ou à forte valorisation. En conservant la propriété sur le fonds, la collectivité préserve ses marges de manœuvre à long terme et peut réorienter l'usage du terrain en fin de bail.
- Accélérer les projets malgré des contraintes budgétaires : ce dispositif permet de dissocier le portage foncier de l'investissement immobilier. Il contribue ainsi à l'équilibre financier de l'opération de logement social.
- Sécuriser l'usage social du foncier sur la durée : le bail peut intégrer des clauses encadrant la nature des constructions, les types de logements produits (PLAI, PLUS, etc.) et même les modalités de gestion. C'est un instrument contractuel robuste pour garantir l'affectation à du logement social pendant toute la durée du bail.

Points de vigilance

- Le bail emphytéotique n'annule pas le coût du foncier : une minoration du prix peut être décidée, mais doit être justifiée dans l'équilibre global de l'opération. À défaut, le loyer emphytéotique peut rester un frein pour certains projets.
- Le retour des biens dans le patrimoine de la collectivité peut s'avérer complexe, notamment lorsqu'ont été édifiés des logements sociaux. Des clauses dérogatoires peuvent être envisagées dans le bail initial pour régir le sort de ces biens. Il peut être alternativement recommandé de prévoir dès la conclusion du bail une clause invitant les parties à se rencontrer (dix ans, cinq ans avant son échéance...), afin de s'interroger mutuellement sur leurs intentions à l'issue du bail. Cette clause a pour avantage de permettre aux parties d'anticiper la restitution du bien en les obligeant à se positionner sur la propriété future de l'immeuble ainsi que sur sa destination et, le cas échéant, sur l'état attendu du bien à remettre. ●

Retours d'expérience territoriaux

Sud de l'Oise (60) et de l'Aisne (02)

Par la mise en place de baux emphytéotiques, l'Etablissement public foncier local de l'Oise (EPFLO) a contribué à la réalisation de plus de 1600 logements locatifs sociaux dans le sud de l'Oise et de l'Aisne entre 2010 et 2019, accompagnant ainsi des communes en déficit de logements sociaux.

Dans le cadre de ce montage, l'EPFLO reste pendant 60 ans propriétaire du foncier. En contrepartie, le bailleur verse à l'EPFLO une redevance. Au terme du bail emphytéotique, le bailleur s'engage à racheter le foncier. L'opération doit comporter au minimum 70 % de logements locatifs sociaux PLUS-PLAI. Ce montage concerne aussi bien des zones aux prix élevés (ex : Chantilly) que des centres-bourgs et centres-villes en redynamisation (ex : Sacy-le-Petit, Pont-Sainte-Maxence). Une minoration foncière a été mise en place pour encourager la création de logements locatifs sociaux.

À retenir

Une articulation pertinente entre le bail emphytéotique et la minoration foncière. L'opération est conclue sur la base d'un bail emphytéotique de 60 ans, avec un prix minoré du foncier. La minoration foncière se traduit par une baisse du niveau de redevance versée par l'organisme Hlm. Ce type de montage permet de cumuler plusieurs leviers : maintien de la propriété publique, production de logements sociaux et mobilisation rapide du foncier.

Chamonix (74)

En avril 2025, la commune de Chamonix a validé sur le site des Saubérands un projet combinant logement locatif social et accession à la propriété via le Bail Réel Solidaire (BRS). Le programme prévoit 6 logements sociaux portés par Haute-Savoie Habitat via un bail emphytéotique administratif et 9 logements en BRS, via une cession de terrain à un Organisme de Foncier Solidaire (OFS). L'objectif est de permettre aux ménages locaux de se loger ou d'accéder à la propriété à prix maîtrisé, dans un marché fortement tendu et en proie à l'attrition du parc de résidences principales.

À retenir

Une action qui limite la spéculation foncière et contribue à maintenir une population permanente dans la commune. L'opération s'inscrit dans une stratégie plus large intégrant servitudes de logement permanent dans le PLU et encadrement des meublés touristiques.





Contribuer directement à l'équilibre financier des opérations

Les collectivités peuvent apporter un soutien financier direct à la production de logements sociaux. Cela prend principalement deux formes :

- **Les subventions directes** qui viennent diminuer la part restant à la charge du bailleur.
- **La minoration foncière**, lorsque

la collectivité ou un Etablissement public foncier cèdent un terrain à un prix inférieur à sa valeur de marché. Ces outils permettent de rendre possibles des projets qui, sans cela, n'auraient pas vu le jour.

Rappel

- Les subventions directes aux opérations et la minoration foncière font partie des dépenses

déductibles valorisables par les communes n'ayant pas atteint les objectifs fixés par l'article 55 de la loi SRU.

- Toute aide ouvre à la collectivité un droit de réservation de logements supplémentaire, en plus de celui acquis à travers l'octroi de la garantie d'emprunt.

Fiche-outil 9

Alléger le coût du foncier pour permettre la production de logements sociaux

La minoration foncière consiste pour une collectivité, un établissement public foncier (EPF), ou un autre acteur public propriétaire, à céder un terrain à un prix inférieur à sa valeur vénale pour faciliter la réalisation d'une opération d'intérêt général. Cette pratique rend possible des opérations d'habitat social qui seraient économiquement insoutenables en raison du coût du foncier.

Elle peut être mobilisée directement par la collectivité, ou par l'intermédiaire d'un opérateur public (EPF, SPLA) qui porte le foncier pour son compte et applique une décote au moment de la cession à un bailleur. La minoration peut également être adossée à une convention de partenariat avec un bailleur social ou un organisme de foncier solidaire.

Pourquoi mobiliser la minoration foncière ?

Face aux valeurs élevées du prix du foncier, notamment dans les zones tendues, la minoration est un levier stratégique pour rendre possibles des opérations de logements

sociaux et garantir un niveau d'ambition suffisant en matière de mixité. Elle permet d'agir sur l'équilibre économique des opérations sans engager de subventions budgétaires directes, tout en assurant une maîtrise de la programmation (types de logements, publics cibles, rythme de production).

Elle constitue un outil privilégié pour favoriser l'émergence de projets qualitatifs, y compris dans des contextes tendus, et renforcer la maîtrise publique du développement résidentiel.

Points de vigilance

- Toute minoration doit être justifiée par un motif d'intérêt général, formalisé dans la délibération de cession, afin d'éviter une requalification au titre des aides d'État illégales.
- La minoration foncière doit s'accompagner d'un cahier des charges précis sur la programmation sociale, les niveaux de loyers ou les engagements de calendrier. ●

Retour d'expérience territorial

Eybens (38)

À Eybens, commune de près de 10 000 habitants de la métropole grenobloise, le bailleur Actis a pu réaliser une opération de 22 logements sociaux grâce à une stratégie foncière volontaire. L'opération « Le Mandara », livrée en 2021, s'inscrit dans un quartier résidentiel et a été conçue pour s'intégrer à son environnement. L'EPFL a acquis en amont le foncier auquel il a appliqué **une minoration de son prix de revente à hauteur de 700 000 €, soit 16% du coût global de l'opération (4,26M€)**. Grâce à la minoration foncière, le coût du logement est passé de 150 000€ à 118 000€.

À retenir

La décote (substantielle dans le cas présent) permet de soutenir l'équilibre financier d'un programme, tout en maintenant des ambitions élevées en matière de qualité environnementale et d'espaces partagés.

Fiche-outil 10

Mettre en place un dispositif de soutien financier aux opérations de logement social

Les subventions directes sont des aides financières accordées par les collectivités (communes, tercommunalités, départements) afin de soutenir la production de logements sociaux. Elles viennent en complément des aides du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) et peuvent être :

- Systématiques, lorsqu'elles s'inscrivent dans un règlement d'intervention clair et connu des bailleurs.
- Ou ponctuelles, sous forme de subvention d'équilibre destinée à une opération précise.

Certaines collectivités (EPCI dotés d'un PLH ou départements dotés d'un PDH) peuvent également prendre **la délégation des aides à la pierre** : elles gèrent alors, en plus de leurs aides propres, les crédits du FNAP, ce qui leur confère un rôle renforcé dans la politique locale de l'habitat.

Pourquoi mettre en place des subventions directes ?

- Améliorer l'équilibre financier des opérations : les subventions ont un effet levier en venant en complément des aides à la pierre du FNAP, des



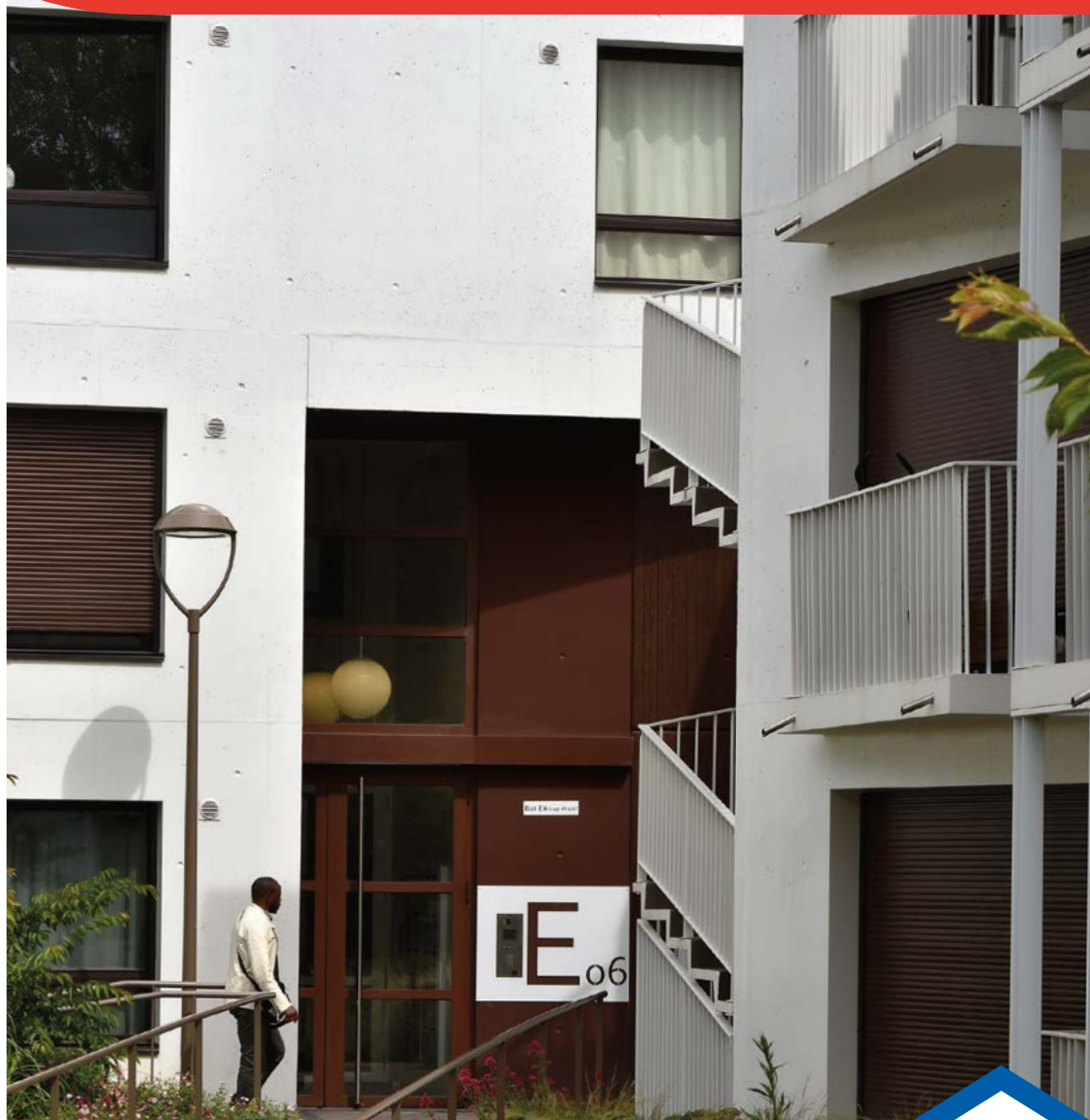
éventuelles subventions octroyées par d'autres collectivités (Département, Région), des aides d'Action Logement, des fonds propres des organismes Hlm et des prêts de la Banque des territoires qu'ils souscrivent.

- Orienter la programmation : elles peuvent être conditionnées à des critères précis (type de produits locatifs sociaux, typologies de logements, localisation, performance environnementale...), ce qui permet aux élus de garantir l'adéquation de l'offre avec les besoins recensés sur leur territoire.
- Animer la relation avec les bailleurs et l'État : elles constituent un support concret

de dialogue pour construire une programmation sociale partagée à court et moyen terme.

Points de vigilance

- Ces aides impliquent un engagement financier réel, qui doit être anticipé et priorisé.
- Leur mise en œuvre suppose des moyens humains pour instruire les demandes, suivre les conventions et évaluer les résultats.
- Il est nécessaire de définir des conditions d'octroi claires. Un cadre transparent (règlement d'intervention, critères explicites) permet de garantir l'équité entre bailleurs et la lisibilité de la politique locale. ●



Levers complémentaires pour soutenir financièrement la programmation sociale

Les collectivités peuvent recourir à d'autres mesures pour améliorer l'équilibre financier des opérations :

- **Réduction des coûts amont** : prise en charge totale ou partielle des travaux de proto-aménagement (dépollution, démolition, raccordements), notamment via des conventions avec un EPF permettant de bénéficier de cofinancements.
- **Allègement des charges d'urbanisme** : exonération ou réduction pour le logement social des participations (PUP, participations spécifiques) et solutions de stationnement à coût réduit ou mutualisé.

Orienter et territorialiser la programmation résidentielle à travers les outils du PLU(i)

Certains outils réglementaires permettent aux élus d'inscrire de façon très concrète leurs ambitions en matière de logement social dans le PLU(i) :

- **Les orientations d'aménagement et de**

programmation (OAP) dessinent des scénarios d'aménagement sur des secteurs stratégiques.

- **Les secteurs de mixité sociale (SMS)** fixent une obligation de réaliser une part minimale de logements sociaux dans les opérations futures : ils traduisent une logique de « quotas » au sein des projets et s'inscrivent dans

un objectif de mixité sociale.

- **Les emplacements réservés pour le logement (ERL)** répondent à une autre logique : ils permettent de sanctuariser des fonciers pour produire du logement, dont tout ou partie peut être dédié au logement social.

URBANISME

Fiche-outil 11

Créer des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) dans le PLU pour inciter et encadrer la production de logement social

Les OAP sont des outils couramment mobilisés dans les documents d'urbanisme pour fixer des principes d'aménagement et des objectifs de programmation avec lesquels les projets futurs devront être compatibles. Contrairement au règlement écrit du PLU, qui fixe des règles (hauteur, implantation, emprise...), l'OAP définit une vision d'ensemble et un cadre stratégique d'aménagement. Dans leur PLU(i), les collectivités peuvent élaborer :

- Des OAP sectorielles qui s'appliquent à un périmètre géographique précis (quartier, friche, zone à urbaniser) et définissent l'organisation et la programmation attendues

sur ce site donné.

- Des OAP thématiques qui ne visent pas un lieu particulier mais traitent d'enjeux transversaux, par exemple l'habitat, les mobilités ou la transition écologique.

Que comprend

concrètement une OAP ?

- **Un périmètre identifié** lorsqu'il s'agit d'une OAP sectorielle : un secteur à urbaniser, une friche à reconverter, un quartier pavillonnaire en évolution, une entrée de ville, une zone d'activités en transformation, un site à proximité d'une gare ou d'un équipement structurant...

- **Un schéma d'aménagement qui illustre** l'organisation des

îlots, les voies et accès, les espaces publics, les continuités paysagères, les implantations préférentielles du bâti... Cette représentation schéma est essentielle pour rendre lisible l'intention politique.

- **La programmation**

souhaitée sur le secteur. L'OAP peut préciser un nombre de logements, une densité minimale ou cible, une répartition entre habitat individuel, intermédiaire et collectif, des surfaces de plancher, des objectifs de mixité fonctionnelle...

- **Des objectifs de mixité sociale** qui font de l'OAP un véritable levier stratégique pour le logement social.

Fiche-outil 11 suite

Elle peut prévoir un pourcentage ou un nombre minimal de logements locatifs sociaux, une répartition par type de financement (PLAI, PLUS, PLS), des objectifs de mixité à l'échelle de chaque îlot ou des objectifs en matière de typologies (logements familiaux, logements adaptés aux seniors).

Les OAP sont des documents opposables. Elles ne figent pas un projet au détail près, mais elles imposent le respect de ses orientations structurantes.

Pourquoi mobiliser les OAP ?

- Localiser clairement les ambitions de la collectivité en matière de logement social.
- Donner de la lisibilité aux opérateurs (bailleurs sociaux, promoteurs...).
- Encadrer la programmation en précisant les typologies attendues, les niveaux de densité, ou les équilibres programmatiques recherchés.
- Favoriser la cohérence entre projets publics et privés, dans des secteurs d'initiative mixte.

Comment bien rédiger une OAP ?

Selon les dispositions du Code de l'urbanisme, les OAP doivent :

- Être cohérentes avec le

Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Elles traduisent localement les ambitions générales en matière d'environnement, de renouvellement urbain, ou encore de densification ;

- être conformes au règlement du PLU(i). Les projets doivent respecter les règles fixées dans le règlement et être compatibles avec les orientations définies à l'échelle de la zone concernée.

L'efficacité d'une OAP dépend de sa capacité à articuler vision stratégique et faisabilité opérationnelle. Pour en faire un outil au service du logement social, elle doit :

- **Proposer un contenu lisible et compréhensible par tous les acteurs** : élus, opérateurs, services techniques, habitants. Le couple schéma + texte doit permettre de saisir rapidement les intentions de la collectivité.
- **Localiser les objectifs** : ne pas se contenter d'orientations générales, mais situer clairement les emplacements concernés, les densités attendues et la part de logements sociaux recherchée.
- **Quantifier sans rigidité excessive** : indiquer des ordres de grandeur plutôt que des seuils rigides

(par exemple : "au moins 25 % de logements sociaux", ou "autour de 30 %").

- **Adapter les prescriptions au contexte du secteur** : morphologie urbaine, marché local, foncier mobilisable, présence d'opérateurs, potentiel de densification...
- **Permettre une mise en œuvre progressive** : quand plusieurs opérations sont attendues dans un secteur, il est possible de fixer des paliers de réalisation ou des objectifs différenciés par phase.

Les apports de la loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement du 26 novembre 2025 (loi « Huwart »)

La loi encourage le renouvellement et la densification des quartiers pavillonnaires et des zones d'activités, notamment ceux nécessitant une rénovation ou une redynamisation. Les élus peuvent définir une OAP dans le PLU(i) pour organiser leur transformation (réhabilitation de l'habitat, diversification des usages). Cette OAP peut être complétée, sur décision locale, par une opération de transformation urbaine (OTU) afin de rendre le projet opérationnel, avec un plan d'actions précisant les objectifs et les moyens. ●



Retour d'expérience territorial

Métropole Européenne de Lille (MEL) (59)

Le PLU(i) de la MEL, dit « PLU3 », approuvé en juin 2024, couvre 95 communes. Il comporte deux types d'OAP :

- **9 OAP thématiques** dont l'une, consacrée à l'habitat, fixe des objectifs pour l'ensemble de la métropole : en particulier un objectif de production de 6 200 logements neufs par an (en cohérence avec le PLH) ainsi qu'un minimum de 30 % de logements locatifs sociaux (dont 30 % de PLAI) dans toutes les opérations de logements de plus de 17 logements.
- **112 OAP sectorielles dites « de projet urbain »** qui cadrent l'aménagement des secteurs concernés en abordant, selon les besoins de chaque site : les modalités d'aménagement de la zone, la desserte, la programmation (optimisation foncière, mixité fonctionnelle, typologie de logements, mixité sociale, etc.), l'insertion et la qualité architecturales, urbaines et paysagères, etc.

Ces OAP sectorielles permettent d'adapter les exigences en matière de production de logement social en fonction du profil de chaque commune et du contexte urbain du site concerné. Ainsi, toutes les OAP sectorielles affichent un pourcentage précis de logement locatif à atteindre mais celui-ci n'est pas uniforme : il est par exemple fixé à 30 % sur les communes de Hem et Villeneuve d'Ascq, et atteint 35 % minimum à Lille. A Seclin, sur un site situé à proximité d'un quartier prioritaire, le taux de logement social est à l'inverse plafonné afin d'éviter une concentration excessive de logements sociaux sur ce secteur. Certaines OAP sont plus précises encore en imposant une répartition entre les différents types de logements locatifs sociaux et les produits d'accession, dans une logique de diversification résidentielle.

Fiche-outil 12

Intégrer des Secteurs de Mixité Sociale (SMS) dans son PLU(i) pour favoriser une mixité sociale diffuse

Le Secteur de Mixité Sociale (SMS) est un outil prévu à l'article L.151-15 du Code de l'urbanisme, qui permet aux collectivités d'imposer un pourcentage minimal de logements sociaux dans les opérations de construction situées dans certains secteurs du PLU(i). Contrairement à d'autres outils plus contraignants, le SMS n'exige pas que la collectivité ait un projet précis sur le secteur concerné. Il s'active uniquement lorsqu'un permis de construire est déposé par un opérateur. Cela en fait un outil souple et facile à mettre en œuvre, qui permet de structurer la production de logements sociaux dans le temps, sans nécessiter de maîtrise foncière ni d'aménagement préalable.

Pourquoi mobiliser le secteur de mixité sociale ?

Les SMS constituent un outil efficace pour :

- Produire du logement social là où il est rare, notamment dans les zones attractives ou peu dotées.
- Concrétiser les objectifs du Programme Local de l'Habitat en matière d'équilibre territorial et de mixité sociale, y compris lorsque les porteurs de projet sont privés.
- Garantir une diversité des statuts d'occupation dans les quartiers neufs ou en renouvellement urbain.

L'outil est particulièrement pertinent dans les communes déficitaires en logement social et soumises à des enjeux importants en matière de rattrapage SRU, ou dans les territoires où la tension foncière rend difficile la mobilisation du parc privé à des fins sociales. Il contribue directement à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec le PLH.

Comment fonctionne le SMS ?

Concrètement, la collectivité peut :

- Délimiter des secteurs précis dans le PLU où cette obligation s'applique.
- Fixer un minimum de logements sociaux pour les programmes dépassant une certaine taille (par exemple à partir de 10 ou 12 logements).

Les règles peuvent être :

- Spécifiques par secteur (seuils et pourcentages adaptés).
- Communes à plusieurs secteurs, parfois renforcées par des servitudes de mixité sociale majorée.

Zoom sur les Secteurs de Mixité Sociale Majorée (SMSM)

Dans certains secteurs définis par le PLU, il est possible de majorer le volume constructible pour faciliter la réalisation de programmes intégrant du logement locatif social. Cette modulation permet d'améliorer l'équilibre économique des opérations, notamment en zone tendue ou à fort coût foncier.

Le règlement peut ainsi prévoir une augmentation de constructibilité allant jusqu'à 50 %, sous conditions, lorsque des logements sociaux sont intégrés au programme. Cette majoration doit être anticipée en cohérence avec les autres règles d'urbanisme : hauteur maximale, emprise au sol, stationnement, etc.

Zoom sur la combinaison d'un secteur de mixité sociale avec une OAP

Associer un secteur de mixité sociale à une OAP permet de donner une portée plus opérationnelle

aux objectifs de mixité sociale, en combinant prescription réglementaire et intentions programmatiques.

Cela permet de renforcer le cadrage sur :

- Le taux de logements sociaux attendus ;
- La répartition dans l'espace (par exemple : regroupement ou dispersion au sein de l'opération)
- La typologie des logements ou des publics visés.

Points de vigilance

- Les SMS doivent faire l'objet d'une justification dans le rapport de présentation du PLU(i) et d'un suivi rigoureux de leur application au fil des autorisations d'urbanisme.
- Les SMS produisent, dans la plupart des cas, des opérations dites « mixtes » qui associent logements libres et logements sociaux. Cette configuration conduit souvent à la création de copropriétés ou d'associations syndicales libres (ASL), ce qui peut soulever, à terme, des questions de gestion partagée entre plusieurs acteurs. Encourager lorsque c'est possible la maîtrise d'ouvrage directe des bailleurs sociaux – plutôt que l'acquisition en VEFA (achat à un promoteur) – constitue un moyen de sécuriser la gestion future des immeubles et de préserver la qualité du service rendu aux habitants.
- Afin d'éviter la spéculation et d'atteindre les objectifs de mixité sociale portée par la création d'un tel secteur, la formulation des catégories de logements requises doit faire l'objet d'une attention particulière, de sorte à privilégier une offre pérenne pour les logements locatifs sociaux et en accession. ●

Retours d'expérience territoriaux

Strasbourg Métropole (67)

Le plan de zonage de la ville de Strasbourg instaure 12 SMS différents. Ils imposent la réalisation de logements sociaux selon trois critères : la localisation, le seuil de déclenchement (taille de l'opération en nombre de logements), le pourcentage de logements sociaux à produire. Ainsi, dans les « SMS 1 » de Strasbourg, pour tout programme supérieur ou égal à 12 logements, le logement social ne doit pas représenter plus de 25 % de la programmation (à l'exception des opérations portées par un bailleur social, inférieures ou égales à 25 logements). Dans les « SMS 6 », la part du logement social doit représenter 40% minimum, dès quatre logements créés.

Nantes Métropole (44)

Elle s'inscrit dans une logique comparable en matière de mixité sociale. Son PLU(i) métropolitain intègre, dans son règlement, un document cartographique détaillé qui identifie précisément les secteurs dans lesquels un renforcement de la mixité sociale est attendu. Le seuil à partir duquel ces obligations s'appliquent est déterminé non pas en nombre de logements, mais en mètres carrés de surface de plancher. Autrement dit, c'est la surface totale construite d'un projet qui sert d'unité de référence pour déclencher l'application des règles de mixité sociale.

Grand Nancy (54)

Le PLUi du Grand Nancy instaure des SMS « socles » généralisés dans le diffus et posant la règle suivante : création de logements sociaux obligatoire pour toute opération de plus de 12 logements ou de 600 m² de surface de plancher dédiée à l'habitation à Nancy et dans les communes de première couronne, et de plus de 20 logements ou 1 400 m² de surface de plancher dans les communes de seconde couronne. Le Grand Nancy utilise également les SMSM, dans les secteurs jugés pertinents (secteurs gares, centralités...).

Fiche-outil 13

Créer des Emplacements Réservés pour le Logement (ERL) afin de sanctuariser la production sociale

Réserver aujourd'hui pour garantir la production sociale demain

Les emplacements réservés pour le logement (ERL) sont une disposition réglementaire du PLU(i) définie à l'article L. 151-41 du Code de l'urbanisme. Ils permettent de réserver un terrain, bâti ou non bâti, en vue d'une affectation future d'intérêt général : la réalisation de logements dans le respect des objectifs de mixité sociale (en zones U et AU), mais aussi des projets de voirie, d'équipement public, d'espace vert, etc.

L'ERL crée une servitude d'urbanisme : le terrain reste privé mais son propriétaire ne peut en changer la destination sans respecter la vocation prévue. Une autorisation d'urbanisme ne peut y être délivrée que si son objet est

conforme avec la destination de l'ERL. Le propriétaire peut faire jouer son droit de délaissement en mettant en demeure la collectivité bénéficiaire de l'emplacement réservé de procéder à l'acquisition du terrain concerné. Trois possibilités sont alors envisageables (dans un délai d'un an) :

1/ accord amiable sur l'acquisition,
2/ transfert du bien et fixation du prix par le juge de l'expropriation saisi par le propriétaire ou la collectivité,
3/ fin de l'opposabilité de l'ERL en cas de non-saisine du juge de l'expropriation dans les trois mois après l'expiration du délai d'un an.

La création d'un emplacement réservé est simple et aisément justifiable au regard de l'intérêt général.

Pourquoi mobiliser l'emplacement réservé pour le logement ?

- En contraignant l'aménagement futur à porter exclusivement sur du logement, la collectivité s'assure une capacité de contrôle renforcée : elle peut encadrer la typologie du programme, son volume, et sa vocation sociale. Cette précision en fait un outil exigeant à manier, mais aussi l'un des plus puissants pour maîtriser finement la programmation résidentielle d'un secteur.
- Les emplacements réservés permettent d'anticiper et prévoir l'aménagement d'une zone de la commune sans avoir l'obligation d'acquiescer dans l'immédiat (hors droit de délaissement) ou de définir immédiatement un projet de logements précis.
- Lors d'une procédure d'expropriation ou de préemption, l'existence préalable d'un emplacement réservé vient renforcer l'argumentaire de la collectivité sur l'utilité publique du projet justifiant la procédure.

À noter qu'un emplacement réservé peut combiner plusieurs destinations d'intérêt général,



par exemple « réalisation d'un équipement public et de logements sociaux », à condition que la finalité soit clairement définie dans le PLU. Un emplacement réservé permet, dans ce cas, la réalisation d'un projet mixte d'un point de vue fonctionnel.

Points de vigilance

- Lorsqu'un propriétaire exerce son droit de délaissement sur un emplacement réservé, l'évaluation réalisée par la Direction de l'Immobilier de l'Etat (DIE) ne tient pas compte de la présence de cet ERL. La collectivité peut alors être contrainte d'acquérir le terrain à un prix élevé.
- Les ERL constituent un outil puissant pour sanctuariser du foncier en vue de produire du logement social. Leur efficacité suppose toutefois une mise en œuvre fine : mal calibrés, ils peuvent geler durablement des terrains sans perspective opérationnelle, ou générer une surenchère des prix si le marché anticipe leur rachat futur. L'enjeu est donc de définir des emplacements ciblés et réalistes, en cohérence avec les besoins locaux et les capacités des opérateurs à intervenir.
- Les ERL doivent figurer aux documents graphiques du règlement (plans de zonage) en y précisant la nature des programmes de logement (Article R. 151-38 du Code de l'urbanisme). ●

Retours d'expérience territoriaux

Ville de Paris (75)

Dans le cadre de son PLU Bioclimatique, la ville de Paris a créé 491 nouveaux emplacements réservés en faveur du logement et du logement social (s'ajoutant aux 422 ERL inscrits au précédent PLU) : 0,8% des parcelles parisiennes sont désormais concernées, majoritairement situés dans les arrondissements les plus déficitaires en logements sociaux. Plusieurs critères ont été fixés pour la définition de ces ER :

- **Trois critères cumulatifs** : superficie de terrain au moins égale à 100 m², capacité de réalisation sur la parcelle d'au moins 500 m² de surface de plancher à destination du logement, statut de propriété en monopropriété ou petite copropriété.
- **Des critères non cumulatifs, applicables chacun à une partie seulement des parcelles** : présence d'une part importante de logements vacants, prédominance actuelle de garages, bureaux ou activités, avec un seuil minimal de 900 m² de surface de plancher dédiée à ces activités.

Dans ces emplacements réservés, tout projet doit affecter une part de sa surface de plancher à la destination habitation, quelle que soit la modalité de production (construction neuve, restructuration lourde, extension, surélévation ou changement de destination ou de sous-destination). Cette surface doit en outre comporter une proportion déterminée de logement locatif social ou de logement en bail réel solidaire.⁶

Grand Lyon (69)

Pour définir les nouveaux périmètres d'ERL, la métropole s'est appuyée sur des critères non cumulatifs, appliqués à différentes parties du tissu urbain : forte proportion de logements vacants, exclusion des constructions récentes, prédominance de garages, bureaux ou locaux d'activités, avec un minimum de 900 m² de surface de plancher dédiée à ces activités.

6. Source : Cheuvreux, PLU Bioclimatique de la Ville de Paris : principales mesures en matière de logement dans le règlement du PLUib, 28 novembre 2024.

Secteurs de mixité sociale (SMS) et emplacements réservés pour le logement (ERL) : deux outils complémentaires mais à distinguer

CARACTÉRISTIQUES	SECTEURS DE MIXITÉ SOCIALE (SMS)	EMPLACEMENTS RÉSERVÉS POUR LE LOGEMENT (ERL)
Intention	Obligation de mixité : imposer une proportion de logements sociaux dans les programmes futurs	Ciblage de foncier : sanctuariser un terrain pour construire du logement (dont une part sociale)
Droit de délaissement	Non	Oui
Échelle d'application	Secteurs étendus : quartiers, zones entières	Parcelles ciblées, souvent une opération unique
Condition d'application	S'applique seulement si un opérateur choisit de construire	Oblige à réaliser un programme de logements sur le site réservé
Taux de logements sociaux	Variable, souvent modéré	Souvent élevé, parfois > 50 %
Usage par les collectivités	Inscrire la mixité sociale dans le temps long et sur de vastes périmètres	Sécuriser directement du foncier pour produire du logement social





Maîtriser la programmation résidentielle grâce aux outils d'aménagement

Les outils d'aménagement sont avant tout des leviers de développement territorial : ils permettent de mettre en œuvre un projet urbain global, dans lequel l'habitat – dont le logement social – trouve toute sa place. Ils offrent à la collectivité la possibilité de traduire concrètement ses ambitions en fixant des orientations programmatiques sur un secteur donné, et en maîtrisant le phasage et la qualité des réalisations. Ces outils exigent néanmoins une implication forte : la collectivité endosse un rôle de maître d'ouvrage, avec tout ce que cela implique en termes de responsabilités techniques, financières et partenariales.

En contrepartie, elle bénéficie d'un pouvoir de décision et de contrôle étroit sur les secteurs concernés, garantissant le respect de ses ambitions en matière de mixité sociale et fonctionnelle.

Parmi les outils de l'aménagement, la zone d'aménagement concerté (ZAC) est la plus connue. Souvent débattue, car très engageante en termes de mobilisation de moyens humains et financiers, elle représente un outil puissant d'aménagement et de transformation du tissu urbain. Elle illustre bien ce double enjeu : des responsabilités importantes pour la collectivité pilote, mais la garantie de garder la main sur l'avenir d'un secteur jugé stratégique. ●

Fiche-outil 14

Piloter l'aménagement d'un nouveau quartier en mobilisant une ZAC

La Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) est une procédure d'aménagement opérationnel qui permet à une collectivité publique (État ou collectivité territoriale) ou à un établissement public y ayant vocation de :

- Maîtriser et planifier le développement d'un secteur à urbaniser, y compris lorsque les fonciers sont privés.
- Intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment ceux acquis ou à acquérir en vue de les céder ou de les concéder à des utilisateurs publics ou privés.

Instituée par délibération du conseil municipal ou communautaire, la ZAC permet de définir un projet d'aménagement global sur un périmètre donné, en assurant la réalisation coordonnée des constructions publiques et privées. Elle offre un cadre juridique et technique souple, dans lequel la collectivité peut fixer des objectifs en matière de mixité programmatique et sociale, de typologies de logements,

de phasage opérationnel et de qualité urbaine.

Pourquoi mobiliser cette procédure ?

Ce dispositif est particulièrement adapté lorsque la collectivité souhaite :

- Coordonner et mettre en œuvre des programmes diversifiés (logements, bureaux, commerces, activités) et des équipements publics d'infrastructure et de superstructure rendus nécessaires par l'urbanisation de la zone.
- Assurer une part significative de logements sociaux dans un nouveau quartier, en contractualisant avec les opérateurs dès l'amont du projet.
- Structurer un dialogue partenarial avec l'aménageur, les bailleurs sociaux, les promoteurs, les services techniques futurs gestionnaires, ainsi que les habitants, grâce aux outils de concertation associés à la procédure.

Points de vigilance

- La ZAC est un outil structurant, mais elle s'inscrit dans le long terme

et est soumise à plusieurs étapes incompressibles : études préalables, concertation, création, réalisation.

- Une maîtrise foncière complète n'est pas toujours possible : la collectivité doit alors adopter un positionnement fort vis-à-vis des opérateurs privés, pour infléchir leurs initiatives, négocier l'intégration de ses ambitions (logement social, équipements...) et sécuriser une contribution au financement des équipements publics de la ZAC.
- L'élaboration des documents cadres (programme, dossier de création, dossier de réalisation) nécessite l'appui de partenaires compétents (bureaux d'études, aménageurs, EPF le cas échéant...). •



Fiche-outil 15

Mettre en place un projet urbain partenarial (PUP) pour négocier les projets urbains

Le projet urbain partenarial (PUP) est un dispositif contractuel de financement permettant à une collectivité de faire financer tout ou partie des équipements publics nécessaires à une opération d'aménagement ou de construction.

Ce dispositif est mobilisable dans les zones urbaines (U) et à urbaniser (AU), délimitées par le PLU(i).

Le PUP présente plusieurs avantages pour la collectivité. Il permet de sécuriser le financement des équipements publics induits par une opération (voirie, espaces publics, équipements scolaires ou de proximité) et d'adapter les contributions des opérateurs aux besoins réels du projet, avec plus de souplesse que dans le cadre de la taxe d'aménagement. Un PUP peut proposer des participations différentes selon la nature des projets : on peut par exemple imaginer qu'une programmation commerciale induise une participation plus élevée au financement de places de stationnement qu'une opération de logements. La mise en place d'un PUP suppose la signature d'une

convention entre la collectivité (la commune, ou l'intercommunalité compétente en matière de PLU(i)) et les porteurs de projets (propriétaires fonciers, constructeurs ou aménageurs).

Comment favoriser le logement social au travers d'un PUP ?

Au-delà de sa fonction financière, la convention de PUP constitue un cadre de négociation globale du projet urbain entre la puissance publique et les opérateurs, portant à la fois sur les équipements, la programmation et la qualité urbaine. Concrètement, si le PUP n'instaure pas d'obligation directe de production de logements sociaux — à la différence d'une OAP ou d'un SMS — il offre à la collectivité un levier stratégique pour négocier une programmation résidentielle équilibrée intégrant des objectifs de mixité sociale. À titre d'exemple, la collectivité peut accepter une contribution plus faible (ou plus étalée dans le temps) si le projet intègre une part

significative de logements sociaux ou une typologie répondant à des besoins identifiés (logements familiaux, petites surfaces très abordables...). Elle peut par ailleurs limiter le périmètre des équipements financés par le constructeur, différer certaines contributions, ou encore prendre à sa charge une partie des équipements pour certains types de programme.

Points de vigilance

- Bien articuler le PUP avec les documents de planification (PLU(i), PLH) : les exigences négociées doivent être juridiquement fondées et cohérentes avec les orientations existantes.
- Sécuriser le contenu de la convention : les engagements doivent être précis, proportionnés et juridiquement solides, notamment s'agissant des contreparties demandées aux opérateurs.
- Anticiper la gouvernance du projet : le PUP suppose une capacité de négociation et de suivi renforcée de la part de la collectivité, en lien étroit avec les services urbanisme, habitat et finances. ●



EN SYNTHÈSE

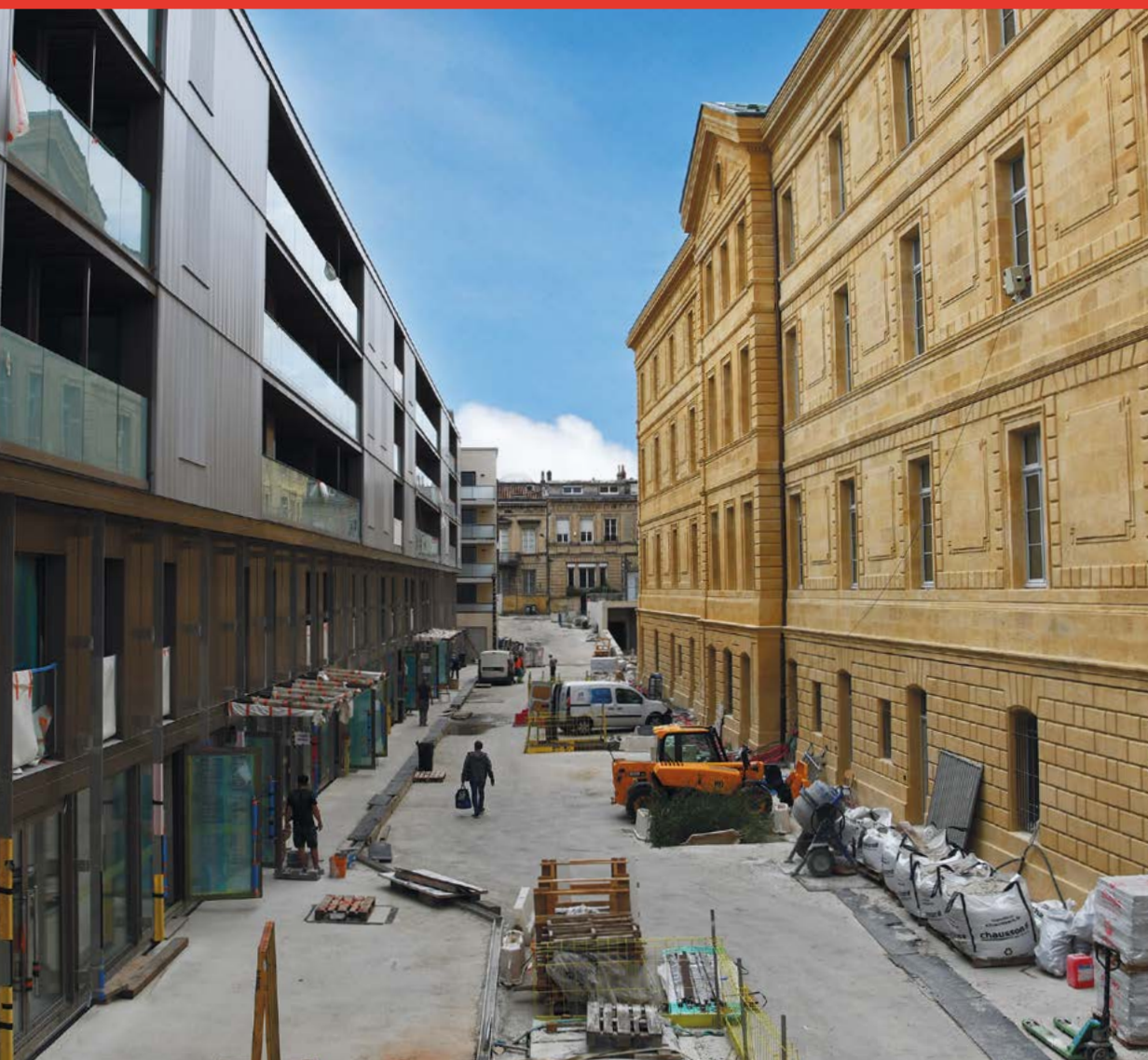
Planifier et mettre en œuvre son action dans la durée

Un dispositif d'observation partagé (habitat + foncier) est essentiel pour éclairer les décisions, hiérarchiser et cibler les secteurs d'intervention et suivre la trajectoire de production.

La maîtrise du foncier dans la durée, en combinant interventions de l'EPF (veille / portage / minoration) et bail emphytéotique, permet à la collectivité de préserver les réserves foncières publiques.

Les aides directes et la minoration foncière, fondées sur des critères clairs (localisation, typologies, publics) permettent à une collectivité d'orienter la production sociale.

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), secteurs de mixité sociale (SMS), et emplacements réservés pour le logement (ERL) permettent de traduire les objectifs dans les documents de planification et maîtriser phasage, mixité et qualité des opérations.



4 MOBILISER LE BÂTI ANCIEN : UN POTENTIEL À EXPLORER

D'autres stratégies existent pour produire du logement social en réinvestissant le bâti ancien ou dégradé au sein du tissu urbain existant. Ces opérations, souvent complexes et coûteuses, nécessitent un soutien renforcé de la part des collectivités en termes d'ingénierie humaine et financière, mais elles participent fortement à la redynamisation des sites concernés. ●

Fiche-outil 16

Revaloriser le bâti et renforcer l'offre de logements en **réinvestissant les biens sans maître**..... p. 60

Fiche-outil 17

Mobiliser les procédures RHI et THIRORI pour requalifier des îlots dégradés et produire du logement social..... p. 61

Fiche-outil 16

Revaloriser son bâti et renforcer l'offre de logements en réinvestissant les biens sans maître

La procédure de biens sans maître permet de récupérer des propriétés privées laissées à l'abandon (impôts impayés, propriétaires inconnus) et de les réintégrer dans une stratégie locale d'aménagement. C'est un outil particulièrement utile pour requalifier des cœurs de bourg ou des tissus urbains anciens, en transformant un problème (l'abandon) en opportunité de projet. Un bien sans maître est une parcelle (bâtie ou non bâtie) abandonnée, non revendiquée ou sans propriétaire connu, que la commune peut intégrer à son domaine communal après une procédure encadrée par le Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

Deux cas de figure principaux sont prévus par la loi :

- **Les biens fonciers ou immobiliers faisant partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans** et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté.
- Les biens n'ayant pas de propriétaire connu et pour lesquels, depuis plus de trois

ans, les taxes foncières (sur les propriétés bâties ou non bâties) n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers.

Une fois le bien inclus dans le domaine communal, le bien peut être cédé à un organisme de logement social ou, éventuellement, mis à disposition via un bail emphytéotique.

Pourquoi mobiliser la procédure du bien sans maître pour produire du logement social ?

- **Un foncier quasiment gratuit pour la commune** : la procédure permet d'intégrer au domaine communal **des biens immobiliers sans rachat**, ce qui est un levier stratégique dans les territoires à faible capacité budgétaire.

- **Un outil d'intervention foncière pour les communes rurales** : loin d'être un outil réservé aux villes, la procédure du bien sans maître est **particulièrement adaptée aux petites communes** confrontées à la vacance, à la dégradation du bâti ou à l'étalement urbain.

- **Un moyen de renforcer**

l'attractivité résidentielle locale : la remise en usage d'un bien abandonné au cœur du bourg est **un signal fort de revitalisation**, tout en répondant aux besoins d'accueil de populations précaires, de seniors ou de jeunes ménages.

Points de vigilance

Dans le cadre d'une convention d'opération de revitalisation de territoire (ORT), le délai de 30 ans avant qu'une commune puisse acquérir un bien sans maître est ramené à dix ans. Toutefois, une convention d'ORT permet d'agir uniquement dans le cas de biens issus d'une succession et non de biens dont le propriétaire est inconnu. ●



Fiche-outil 17

Mobiliser les procédures RHI et THIRORI pour requalifier des îlots dégradés et produire du logement social

Les procédures RHI (Résorption de l'Habitat Insalubre) et THIRORI (Traitement de l'Habitat Insalubre ou Remédiable par des Opérations de Restauration Immobilière) sont des dispositifs opérationnels permettant à une collectivité d'intervenir dans un îlot d'habitat dégradé, qu'il s'agisse d'immeubles insalubres irrémédiables (RHI) ou de logements pouvant être restaurés (THIRORI), afin de restructurer, démolir ou réhabiliter le bâti, et de requalifier l'environnement urbain. Ils s'inscrivent souvent dans des démarches plus larges de revitalisation des centres anciens ou de requalification urbaine. Ces dispositifs offrent une **base juridique et financière robuste** pour engager des opérations de rénovation de biens en très mauvais état ou abandonnés, dans une perspective d'intérêt général. Leur mobilisation permet de traiter **l'insalubrité ou le péril**, tout en facilitant le portage public et la requalification de bâtis dégradés en logements décents, souvent à vocation sociale.

Pourquoi mobiliser ces procédures de traitement d'ensemble de l'habitat indigne ?

- Lutter contre l'habitat indigne tout en agissant pour la requalification de quartiers ou de centres anciens.
- Reprendre la main sur des immeubles ou îlots dégradés, en mobilisant des outils coercitifs si nécessaire (préemption, expropriation).
- Reconstituer dans un tissu urbain existant une offre de logements de qualité, incluant potentiellement du logement social.
- Bénéficier de dispositifs de soutien importants, via l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

Points de vigilance

- La procédure suppose un travail rigoureux en amont : diagnostic approfondi, étude d'îlot, mobilisation d'ingénierie.
- Elle requiert l'accord du préfet (notamment pour la déclaration d'insalubrité irrémédiable).
- Ces opérations s'inscrivent dans le temps long, avec une forte dépendance à l'ingénierie foncière, juridique et sociale.
- Elles nécessitent une bonne articulation avec les EPF, les bailleurs sociaux, ou les opérateurs fonciers. ●

Retour d'expérience territoriale

Sisteron (04)

La ville a initié dans les années 2000 un important travail de rénovation de l'habitat en centre-ville face au constat de logements vacants et en mauvais état. **Trois opérations RHI ont été menées entre 2009 et 2016 créant 25 logements sociaux, deux commerces, un musée et une galerie d'exposition.** En 2016 et 2018, la commune de Sisteron a acheté trois immeubles adjacents sous arrêtés de péril situés rue Mercerie, rue initialement commerçante, désertée depuis plusieurs années. Dans un souci de sauvegarde du bâti et afin de proposer une offre de logements attractive, ils ont fait l'objet d'une opération THIRORI et ont été aménagés en 12 logements pour jeunes (moins de trente ans, stagiaires, jeunes actifs ou apprentis). Au rez-de-chaussée, les anciens locaux commerciaux sont destinés pour partie à une salle commune pour les occupants et 85 m² sont destinés à de la surface commerciale.



Agir sur le bâti non résidentiel, un levier en devenir

Dans certains territoires, le bâti tertiaire représente un gisement sous-investi, alors qu'il constitue :

- Un potentiel important : la tertiarisation des centres urbains et l'essor du télétravail ont conduit à une vacance durable d'une partie du parc de bureaux et de locaux d'activités. Ces bâtiments représentent un gisement foncier déjà desservi, souvent bien situé, mobilisable rapidement pour la production de logements.
- Un levier pour produire sans artificialiser : la transformation du bâti existant s'inscrit pleinement dans les objectifs de sobriété foncière et de revitalisation des centres. Elle permet de créer des logements – y compris sociaux – en mobilisant des espaces déjà urbanisés.

La transformation de ces bâtis présente des enjeux et défis importants (qualité résidentielle des logements produits, coûts de mise aux normes...) mais les collectivités ont néanmoins des marges de manœuvre pour agir, avec :

- Un cadre législatif qui s'adapte pour favoriser ces opérations :

- **La loi du 16 juin 2025 qui facilite la transformation des bureaux et autres**

bâtiments en logements autorise les maires (ou les présidents d'intercommunalités) à déroger, au cas par cas, aux destinations prévues dans le PLU pour favoriser la reconversion de bâtiments tertiaires (bureaux, cités administratives, locaux hôteliers ou locaux commerciaux...) en logements. La loi étend également l'usage du projet urbain partenarial (PUP) à ces opérations de transformation d'usage et introduit le permis de construire « réversible » facilitant l'évolution de la destination des bâtiments.

- **La loi du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement** instaure quant à elle de nouveaux cas de dérogations au PLU, en particulier pour produire des logements dans les zones d'activité économique.

- Un accompagnement possible par les Établissements publics fonciers (EPF), les organismes Hlm (certains ont développé des stratégies spécifiques en la matière) ou les SEM pour le portage et les études de faisabilité.
- La prise en compte des spécificités de ces opérations dans les modalités de financement (Fonds vert, enveloppe sobriété foncière du FNAP, aides des collectivités...).



EN SYNTHÈSE

Mobiliser le bâti ancien

Les biens abandonnés ou dégradés peuvent devenir des gisements fonciers stratégiques lorsqu'ils sont réintégrés dans le domaine public.

Requalifier du bâti ancien contribue à la revitalisation des centralités, et permet de densifier sans artificialiser.

Si le bâti résidentiel demeure prépondérant dans les opérations de réinvestissement de l'existant, la transformation du bâti d'activités constitue un gisement important, en particulier dans les centres urbains.

Ces opérations complexes nécessitent un accompagnement fort de la collectivité — appui juridique, foncier, social et financier — en partenariat avec l'EPF et les organismes Hlm.

5 UN MANDAT POUR AGIR : COMMENT ORGANISER SON ACTION DANS LE TEMPS ?

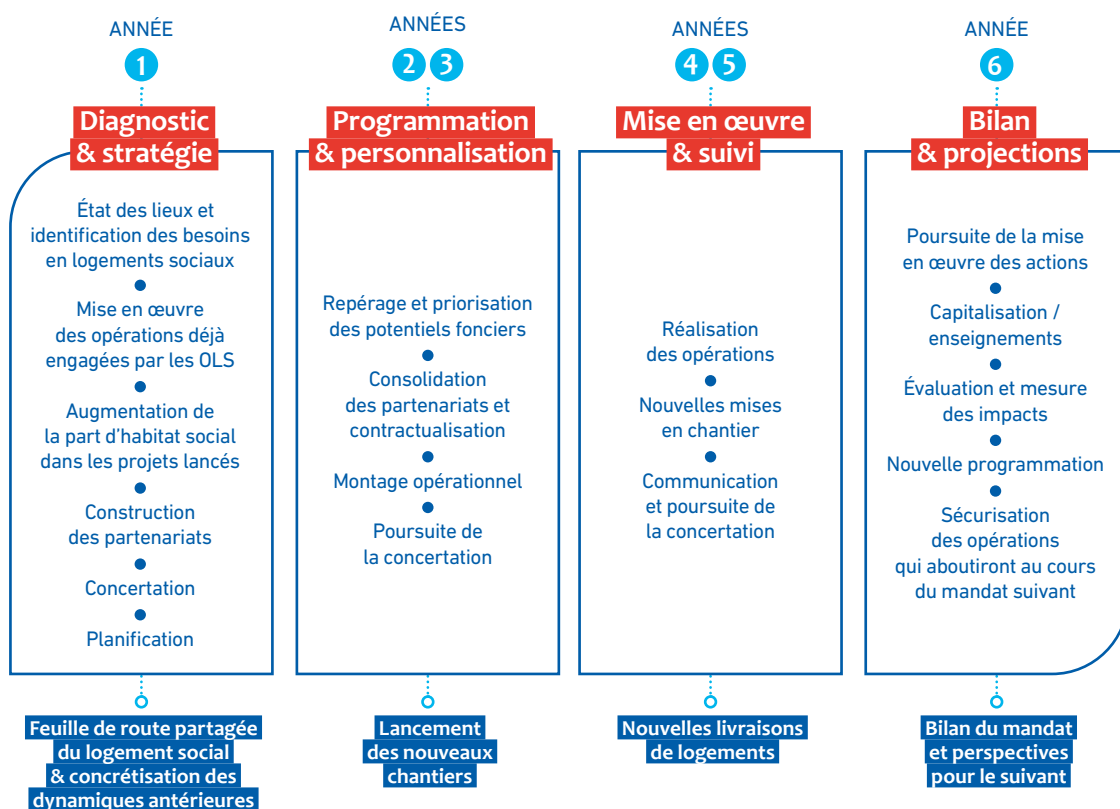
Mettre en œuvre une politique favorable au logement social à l'échelle locale s'inscrit dans le temps long. Les mandats locaux offrent un cadre d'action cohérent pour structurer une stratégie et rendre visibles les résultats qui en découlent.

Le schéma ci-dessous illustre une trajectoire possible, un fil conducteur pour organiser la montée en puissance de l'action, de la phase de diagnostic à celle de l'évaluation. Chaque territoire pourra bien sûr l'adapter à son rythme, à ses priorités et à ses moyens, mais l'enjeu reste le même : inscrire l'action en faveur du logement social dans une dynamique continue et lisible. ●

L'École du Renouvellement Urbain forme les élus



L'École du Renouvellement Urbain (ERU) forme aux enjeux clés de la politique de la ville et des transformations sociales urbaines. Ses formations s'adressent à tous les acteurs des projets : État, collectivités, bailleurs sociaux, élus et habitants. Pour les élus locaux spécifiquement, l'ERU propose une offre dédiée sous forme de séminaires immersifs d'une journée mêlant retours d'expérience, expertise et découverte de terrain.





CONCLUSION

En matière de logement social, les élus du bloc communal disposent d'une palette d'outils réglementaires, fonciers, fiscaux et financiers qui leur permettent d'agir concrètement. Mobilisés de façon stratégique, ces leviers offrent la possibilité de répondre aux besoins des habitants, d'accompagner les parcours résidentiels et de renforcer l'attractivité et la cohésion locale.

Les organismes de logement social présents sur le territoire constituent, à cet égard, des partenaires privilégiés. En mobilisant leur expertise technique et leur savoir-faire opérationnels, ils peuvent utilement appuyer les collectivités à chaque étape de leurs projets.

Les associations régionales Hlm, dont les contacts figurent à la fin de cet ouvrage, peuvent également être sollicitées pour conseiller et accompagner les élus dans la mise en œuvre de leurs démarches.



Retours d'expérience : quand les territoires s'engagent pour le logement social

De nombreuses collectivités, de tailles variables, inscrites dans des réalités de marché immobilier très différentes, dotées de ressources (humaines et financières) plus ou moins conséquentes, ont mis en œuvre, de longue date ou plus récemment, des stratégies opérationnelles en faveur du logement social. À travers six territoires, ce guide illustre la diversité des situations et des modes de faire. Ces démarches ne sont bien sûr que des exemples et ne visent pas l'exhaustivité.

SAINT-MARTIN DE VALGALGUES (4 721 HABITANTS)

L'article 55 de la loi SRU, une opportunité pour répondre aux besoins de la population locale et anticiper les évolutions socio-démographiques

Alès Agglomération (135 747 habitants), Gard, Région Occitanie
Alès Agglomération est délégataire des aides à la pierre de type 3

Contexte territorial

Dans la première couronne d'Alès, Saint-Martin-de-Valgalgues connaît une croissance démographique soutenue portée uniquement par le solde migratoire (+1,7 % /an). À l'inverse son solde naturel est négatif (-0,4 %/an), signe d'un vieillissement de la population. Autre donnée clé : le revenu médian des habitants est de 19 220 € (inférieur aux moyennes intercommunale et départementale), induisant des besoins en logements sociaux importants. La commune était jusqu'à récemment en situation de carence au titre de la loi SRU, avec un impact fort sur les finances déjà contraintes de la commune. Elle atteint désormais les 20 % requis.

Stratégie en faveur du logement social

Depuis 2014, la municipalité mène une stratégie de rattrapage fondée sur un dialogue direct et régulier avec les bailleurs et les promoteurs, une action pro-active de réinvestissement de fonciers délaissés et une capacité à saisir les occasions favorables pour concrétiser les projets. Cette stratégie s'est traduite par la réalisation de trois opérations significatives entre 2014 et 2025, portant le parc social communal de 300 à 464 logements (+55 %).

Leviers concrets mobilisés

1/ Observation, stratégie et action foncières

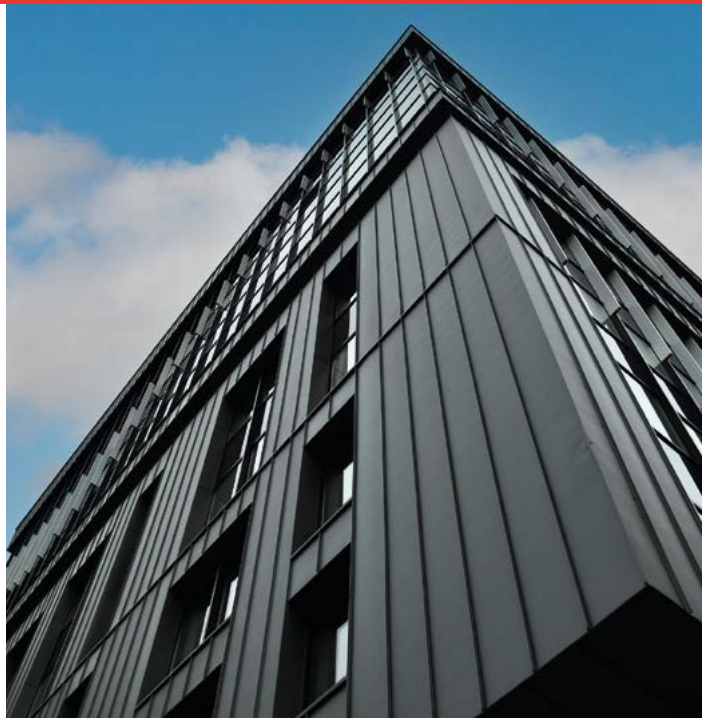
- Le maire suit régulièrement les Commissions d'attribution de logement et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL), ce qui lui donne une connaissance précise des besoins locaux (typologies manquantes, profils des ménages, urgences sociales). Cette compréhension fine lui permet d'orienter les opérateurs sur les programmations attendues et de négocier les équilibres des projets. Sur cette base, deux projets ont été conçus de façon partenariale avec Logis Cévenols (l'OPH d'Alès Agglomération) et des promoteurs locaux, permettant une articulation fine entre logement social et accession à la propriété.
- L'un des projets phares s'appuie sur la reconversion d'un ancien garage, cédé par la collectivité à un promoteur local à un prix inférieur au marché en vue de favoriser l'équilibre de l'opération et la création de logements sociaux. Cette opération a, en outre, été financée par l'ANRU dans le cadre du projet de renouvellement urbain.

2/ Urbanisme opérationnel

- Un travail partenarial avec les promoteurs pour identifier les terrains, et avec Logis Cévenols pour la part d'habitat social.
- Une programmation qui comporte à la fois des maisons individuelles (pour répondre aux familles présentes sur la commune) et des logements collectifs (dont petites typologies), en cohérence avec les besoins observés en CALEOL, notamment pour les personnes âgées, les jeunes actifs et les personnes seules.

Les résultats : les opérations réalisées et les projets à venir

- La reconversion d'une friche en entrée de village en 54 maisons locatives sociales, en partenariat avec Logis Cévenols et un promoteur local.
- La réalisation de 66 logements collectifs en cœur de bourg sur des fonciers détenus par Novalys, avec un accent mis sur les T2 pour répondre aux besoins des personnes seules, jeunes couples, et seniors.



- Un troisième projet en cours, combinant pavillons et petits collectifs, doit permettre de franchir durablement le seuil des 20 % de logements sociaux.

Les enseignements à retenir

L'expérience de Saint-Martin-de-Valgagues démontre que :

- Une commune de taille moyenne, avec une stratégie claire, peut mobiliser efficacement promoteurs et bailleurs sociaux pour assurer un développement équilibré du logement social, tout en œuvrant à la reconversion de fonciers sous-occupés et délaissés.
- L'article 55 de la Loi SRU, au-delà d'une obligation, permet de mieux répondre aux besoins d'une population locale et d'œuvrer à la solidarité intercommunale.

LES HERBIERS (16 589 HABITANTS)

Un soutien au logement abordable reflète d'une double volonté : ancrer les habitants dans la commune et accompagner la dynamique économique

Communauté de communes du Pays des Herbiers (30 742 habitants), Vendée, Pays de la Loire
La CC du Pays des Herbiers n'est pas délégataire des aides à la pierre

Contexte territorial

Au cœur d'un bassin d'emplois particulièrement dynamique (le Pays des Herbiers affiche un taux de chômage de 4 %, l'un des plus bas de l'hexagone), la commune des Herbiers (17 000 habitants environ, 15 000 emplois salariés) constitue un pôle industriel majeur en Vendée.

Le territoire accueille des entreprises de rayonnement national (Groupe LIEBOT, Groupe BRIAND, Groupe Bénéteau/Jeanneau, La Boulangerie...) qui recrutent massivement. Cette attractivité se traduit par une croissance démographique relativement importante (positive à l'échelle de la ville et de l'intercommunalité), un marché immobilier sous tension et une demande importante de logements accessibles financièrement, en location comme en accession. Au 1^{er} janvier 2024, la Communauté de communes du Pays des Herbiers compte 1 067 logements sociaux, soit 8,2 % de son parc de résidences principales, majoritairement situés aux Herbiers (752 logements soit 10,4 %). Si la commune n'est pas confrontée aujourd'hui à des difficultés importantes d'accès au foncier, elle anticipe une raréfaction en lien avec l'application du Zéro Artificialisation Nette.

Stratégie en faveur du logement social

Consciente de l'importance d'accueillir et de maintenir les populations actives, la municipalité mène une politique volontariste pour développer une offre diversifiée de logements sociaux et abordables. En complément, la Communauté de communes du Pays des Herbiers apporte un soutien financier au logement social : elle aide les ménages qui accèdent à la propriété en BRS ou en PSLA, et subventionne les projets intégrant des logements adaptés et innovants pour les

personnes âgées ou en situation de handicap, notamment portés par les bailleurs sociaux. Cette politique s'accompagne d'une exigence de mixité programmatique dans chaque opération, prévue dans le PLUi-H : les communes doivent intégrer une part de logements sociaux et de PSLA/BRS dans leurs lotissements communaux, et les projets portés par les promoteurs doivent combiner accession et locatif social, y compris pour les petites communes. Cet ensemble d'outil permet d'assurer une offre diversifiée et accessible dans ce territoire.

Leviers concrets mobilisés

1/Observation, stratégie et action foncières

- Un repérage de tous les gisements fonciers sur les huit communes du Pays des Herbiers et un ciblage prioritaire des friches urbaines et des dents creuses : la commune identifie en priorité les friches ou emprises délaissées (anciennes zones commerciales, garages, etc.) pour les reconvertir en opérations d'aménagement, évitant ainsi l'artificialisation de nouveaux sols. Ce travail d'analyse est fait en partenariat avec l'EPF de la Vendée.
- Une concertation en amont et un dialogue avec les opérateurs : les élus de la ville travaillent étroitement avec les bailleurs sociaux et les promoteurs pour orienter les projets dès leur conception, assurant un équilibre entre les attentes du territoire et la faisabilité économique.
- Un partenariat resserré avec l'EPF de la Vendée : la commune des Herbiers a mis en place des conventions avec l'EPF lui permettant d'identifier et d'acquérir des fonciers stratégiques pour des opérations d'aménagement. L'EPF joue un rôle de facilitateur en portant le foncier et en assurant la déconstruction dans le cadre de projets sur friches.

2/ Planification territoriale et Urbanisme réglementaire

- Une mobilisation des OAP sectorielles et thématiques du PLUi-H : les orientations d'aménagement permettent de garantir une mixité sociale dans les opérations, d'encadrer la densité, la qualité architecturale et la répartition des formes urbaines. Ces OAP servent de socle opérationnel pour négocier l'inclusion de logements sociaux dans tous les projets. La Communauté de communes s'appuie sur les OAP pour négocier avec les communes et promoteurs privés une programmation résidentielle répondant à la demande locale et permettant d'anticiper les besoins liés au développement économique du territoire.
- Une mixité systématisée au sein des programmations résidentielles : chaque opération intègre une part significative de logements locatifs sociaux et d'accession sociale (PSLA, BRS) et libre, favorisant la mixité sociale et intergénérationnelle. En dehors des Herbiers, les sept autres communes visent 10 % de logements locatifs sociaux au sein de leurs lotissements communaux.

3/ Autres axes d'intervention

- Un développement de l'accession sociale : la Communauté de communes mobilise le PSLA ou le BRS pour proposer des parcours résidentiels à des ménages modestes. Elle soutient financièrement les accédants à la propriété (1 500 € de subvention pour un BRS, 3 000 € pour un PSLA).

À noter que le BRS est uniquement proposé sur la ville centre. Par ailleurs, les élus des Herbiers ont également mis en œuvre un scoring au sein des lotissements communaux, afin de flécher des lots vers certains publics : primo-accédants et familles. Sur ces lots, la ville encadre le prix de vente du foncier, afin qu'il soit le plus abordable possible.

- Le soutien aux logements innovants pour personnes âgées et personnes en situation de handicap (3 000 € par logement produit) : le règlement d'aides ne concerne pas uniquement les bailleurs sociaux. Ils peuvent néanmoins y prétendre si les conditions sont respectées : publics cibles (+ de 60 ans), loyers modérés, classe énergétique A à D.

Les résultats

- En cœur de ville, Bouygues Immobilier développe une opération de 74 logements dont 19 en BRS avec l'OFS Vendée Foncier Solidaire, favorisant l'accession abordable.
- Une réhabilitation d'ampleur de la cité des Alouettes (100 logements locatifs sociaux de Vendée Habitat construits dans les années 60) prévoit une déconstruction partielle et s'inscrit dans le Programme pluriannuel d'investissement de la commune et dans le PSP de Vendée Habitat.
- Sur la ville des Herbiers, 161 logements locatifs aidés sont livrés sur 2025-2026.
- Les communes rurales du territoire produisent du logement social en lotissements communaux, avec une politique foncière volontariste (cession à prix minoré voire gratuite pour les logements sociaux).

Les enseignements à retenir

- **Le rôle proactif des élus de la ville des Herbiers** en amont et dans le suivi des projets, un dialogue constant avec les bailleurs et autres opérateurs.
- **Le rôle central de l'intercommunalité, à plusieurs niveaux** : la planification (à travers le PLUi-H), l'organisation de la programmation (compte tenu de l'attractivité du territoire, le nombre de bailleurs sociaux et de promoteurs), le soutien financier aux ménages et opérateurs pour faire émerger une offre sociale.
- **L'importance du dispositif d'observation** : le repérage de tous les gisements fonciers est indispensable pour planifier des opérations d'aménagement où le logement a une place majeure. Il permet d'agir avec réactivité (identification des fonciers stratégiques) et efficacité (priorisation des fonciers sur la base d'étude de faisabilité).

PIRIAC-SUR-MER (2 663 HABITANTS)

Le logement social, un levier phare de renforcement de la vocation résidentielle de la commune

CapAtlantique La Baule-Guérande (77 687 habitants), Loire Atlantique, Pays de la Loire
CapAtlantique n'est pas délégataire des aides à la pierre

Contexte territorial

Piriac-sur-Mer est une station balnéaire de la côte Atlantique qui se caractérise par la richesse de son patrimoine architectural. La commune connaît une croissance démographique importante : chaque année sa population croît de 2,8 %.

Si le solde migratoire est très excédentaire (+4,4 % / an), le solde naturel est largement négatif (-1,7 %/an), témoignant d'un vieillissement de la population. Piriac-sur-Mer se caractérise également par la sur-représentation des résidences secondaires qui constituent près de 65 % du parc de logements. Les prix immobiliers ont augmenté significativement à la suite de la crise Covid.

Cette attractivité renforcée et ses effets sur le marché immobilier génèrent des difficultés d'accès au logement pour certains profils de ménages, les jeunes et les familles en particulier. Or leur capacité à se loger au sein de la commune conditionne le maintien de certains services publics, notamment des deux écoles de Piriac-sur-Mer.

Stratégie en faveur du logement social

En 2021, la révision du PLU et la réalisation d'un diagnostic territorial ont permis à l'équipe municipale d'affiner sa stratégie de développement du logement social sur plusieurs dimensions : identification des gisements fonciers, maîtrise foncière de ces gisements (en direct ou en mobilisant l'EPF), mise à disposition ou cession à des bailleurs sociaux de ces fonciers.

Piriac-sur-Mer appartient, en outre, à la Communauté d'agglomération CapAtlantique (Presqu'île de Guérande, la Baule...), dotée d'un

Programme Local de l'Habitat couvrant la période 2024-2030. Ce PLH a défini un principe fort : chaque commune doit dédier au moins 30 % de sa production totale au logement social (PLAI, PLUS, PLS, PSLA et BRS). De plus, l'agglomération porte un dispositif d'aides financières à la production de logements sociaux, locatifs et en accession sociale. Les logements reconnus d'intérêt communautaire sont les PLAI, les PLUS et ceux en Bail réel solidaire. Piriac-sur-Mer s'inscrit pleinement dans cette stratégie intercommunale.

Leviers concrets mobilisés

1/ Observation, stratégie et action foncières

- Piriac-sur-Mer est accompagnée par CapAtlantique en lien avec l'action « Organiser, maîtriser et anticiper les enjeux fonciers à venir » du PLH visant à renforcer l'action foncière. Cela se traduit par le suivi et l'actualisation en continu de l'étude foncière réalisée pour le PLH, une veille active sur les Déclarations d'intention d'aliéner (DIA), la prise de contact avec les propriétaires...
- La commune et les organismes Hlm ont des échanges réguliers portant, notamment, sur les fonciers stratégiques repérés, la veille sur les DIA... Dans ce cadre, les bailleurs sociaux produisent des études de faisabilité (nombre de logements sur une parcelle donnée, forme architecturale et urbaine, niveau de densité) sur les gisements identifiés afin d'avoir la capacité d'agir avec réactivité en cas d'opportunité.
- La commune s'inscrit dans un partenariat avec l'EPF de Loire-Atlantique. Une convention d'action foncière est en cours de signature. L'EPF s'est, en outre, vu déléguer le droit de préemption communal sur un secteur stratégique.



2/ Planification territoriale et Urbanisme réglementaire

● Le PLU est en cours de révision. De nouveaux outils devraient y être inscrits, notamment des orientations d'aménagement et de programmation favorables à la mixité sociale et s'inscrivant dans une logique de régulation du marché. En outre, la commune réfléchit à appliquer l'article 5 de la loi Le Meur donnant la possibilité d'instituer une servitude de résidence principale dans le PLU.

Les résultats : les opérations réalisées et les projets à venir

● Plusieurs projets sont en cours mais une opération incarne bien la stratégie portée par la commune. La commune a délégué, début janvier 2025, son droit de préemption à l'EPF afin de lui permettre d'acquérir des parcelles stratégiques pour y développer du logement social. Cette maîtrise foncière a ouvert la voie à une programmation en accession sociale à la propriété : sur une parcelle de 2 520 m², dix maisons en BRS seront produites, répondant ainsi au besoin en logements accessibles financièrement pour les ménages locaux et au souhait de la collectivité de conforter le parc

de résidences principales. L'opération incarne la démarche municipale de reprendre la main sur le foncier, d'éviter les projets spéculatifs et de réserver les terrains stratégiques au développement de logements occupés à l'année.

Les enseignements à retenir

- **S'inscrire dans une stratégie collective :** la commune aligne son action (PLU, action foncière) avec le PLH et bénéficie ainsi d'un cadre partagé et de soutiens financiers de CapAtlantique.
- **Anticiper :** la veille foncière (DIA, faisabilités réalisées par et avec les bailleurs) permet de réagir vite quand un terrain est mis en vente / disponible.
- **Mobiliser et combiner les outils fonciers :** réserves communales, intervention de l'EPF, délégation du droit de préemption... autant de leviers qui sécurisent l'accès au foncier pour le logement social.

LE GRAND NANCY (258 208 HABITANTS), MEURTHE-ET-MOSELLE, GRAND EST

Une observation et une action foncières au service du logement social
et du renouvellement des tissus urbains existants

Le Grand Nancy est délégataire des aides à la pierre de type 3

Contexte territorial

Territoire fortement engagé en faveur du logement social, la Métropole du Grand Nancy s'appuie sur un PLH ambitieux et partenarial et a fait le choix de renforcer la maîtrise du foncier et des biens situés dans le tissu urbain existant. Cette stratégie repose sur une collaboration étroite avec les bailleurs sociaux du territoire, réunis au sein d'Union & Solidarité, ainsi qu'avec l'EPF Grand Est.

Engagée dans la mise en œuvre accélérée du plan Logement d'Abord, la Métropole place le parc social au cœur de sa stratégie, dans un contexte de raréfaction du foncier et de baisse de la production locative sociale. Elle a ainsi renforcé ses outils d'observation et d'action foncières et revalorisé, en 2024, ses aides aux bailleurs dans le cadre d'un plan de relance. Le présent retour d'expérience met en lumière un levier central de cette stratégie : la convention de partenariat et d'action foncière conclue entre la Métropole, l'EPF Grand Est, Union & Solidarité et les organismes Hlm intervenant localement (Batigère Habitat, CDC Habitat Social, 3F Grand Est, ICF Nord Est, Meurthe & Moselle Habitat, l'OMH du Grand Nancy, Vilogia, Vivest, Le Nid, Batigère Maison Familiale). Créée initialement pour développer des logements très sociaux (notamment des PLAI adaptés en diffus ou en acquisition-amélioration), Union & Solidarité constitue aujourd'hui l'interface opérationnelle entre la Métropole, l'EPF et les bailleurs, et co-signe la convention permettant à l'EPF d'intervenir rapidement pour l'acquisition de biens identifiés.

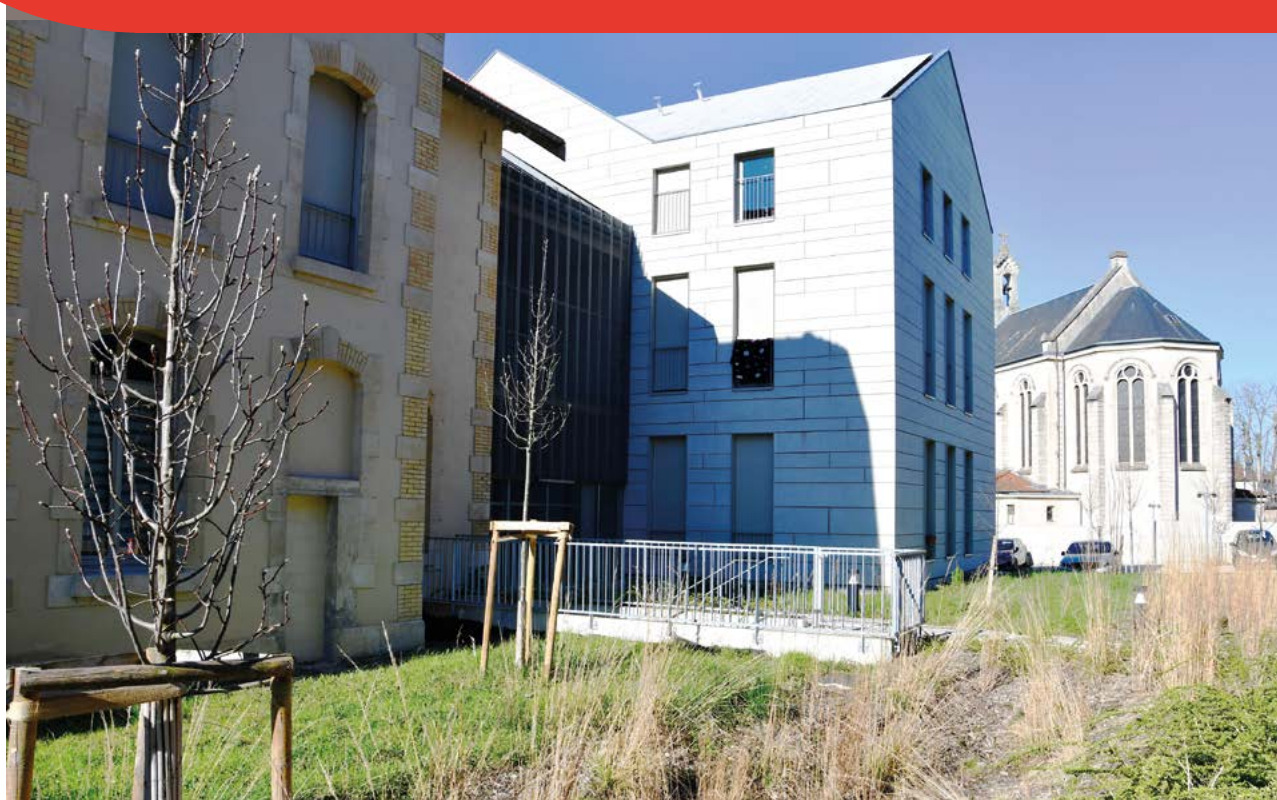
Une stratégie d'observation et d'action foncières fondée sur la contractualisation

Pour agir au plus près du terrain, la Métropole a mis en place un schéma d'action réactif autour des Déclarations d'Intention d'Aliéner (DIA). Ce schéma permet de repérer rapidement les biens mis en vente, souvent situés dans le diffus et stratégiques, puis d'activer une chaîne partenariale pour les mobiliser au profit du logement social.

Une convention tripartite entre la Métropole, Union & Solidarité et l'EPFGE encadre ce fonctionnement. Elle permet d'assurer un traitement systématique des DIA à l'échelle métropolitaine, d'identifier des opportunités foncières au sein des tissus urbains, et d'associer immédiatement les bailleurs intéressés.

Chaque partie joue un rôle bien précis :

- Le Grand Nancy assure une mission de veille foncière (avec les communes concernées), valide avec la commune et l'EPF le projet retenu parmi ceux présentés par les bailleurs, et garantit le rachat des biens en cas de impossibilité pour le bailleur de réaliser l'opération.
- L'EPF conduit les études de faisabilité, acquiert le foncier (à l'amiable ou par préemption), réalise le portage foncier ou immobilier sur une durée de cinq ans renouvelable une fois, et participe le cas échéant à la réduction du déficit d'opération via une minoration foncière ou la prise en charge d'une partie des études et du proto-aménagement.
- Les organismes Hlm proposent des projets répondant aux objectifs du Grand Nancy et acquièrent auprès de l'EPF les biens nécessaires à la réalisation des opérations de création ou de réhabilitation de logements aidés.



● Union et Solidarité facilite les échanges entre les bailleurs et assure une coordination entre les organismes Hlm intéressés.

Cette stratégie ne vise pas uniquement le recyclage du bâti existant à court terme. Elle préfigure également une politique foncière plus large, visant à reconquérir les gisements présents dans le tissu urbain existant pour construire les capacités foncières de demain. Elle contribue à la réalisation d'opérations en acquisition-amélioration et à la mise en œuvre des objectifs du Plan Climat Air Energie qui vise, notamment, l'amélioration de la performance énergétique du bâti résidentiel. Enfin, ce dispositif d'action foncière s'inscrit dans une stratégie plus large de soutien financier à la production de logements sociaux. Le plan de relance adopté en 2024 a ainsi défini un régime d'intervention gradué : 3 000 € par logement en acquisition-amélioration pour ceux avec un DPE C ou D ; 5 000 € par logement acquis en VEFA ; 10 000 € par logement en acquisition-amélioration pour ceux avec une étiquette E, F ou G. Ce niveau

de subvention vient consolider l'équilibre économique des opérations les plus complexes portées par les bailleurs.

Les enseignements à retenir

- **Un cadre collectif et réactif :**
une convention tripartite (Métropole-EPF-bailleurs) pour traiter rapidement les DIA et capter le foncier diffus.
- **Un équilibre économique sécurisé :**
des aides graduées adaptées aux opérations, notamment les plus complexes en acquisition-amélioration.
- **Un double horizon d'action :** recyclage du bâti existant à « court terme » et préparation d'une stratégie foncière durable, en cohérence avec les objectifs de transition écologique.

MÉTROPOLE DE LYON (1 433 613 HABITANTS), RHÔNE, AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

Une stratégie très volontaire en faveur de la production du logement social,
reposant sur la mobilisation de leviers complémentaires

La Métropole de Lyon est délégataire des aides à la pierre de type 3

Contexte territorial

Territoire attractif de plus de 1,4 million d'habitants, la Métropole de Lyon fait face à une forte croissance démographique et à une pression foncière élevée, tout en poursuivant des objectifs ambitieux en matière de logement social et abordable. Pour répondre à la crise du logement (95 000 demandeurs de logement social répertoriés et un niveau de tension élevé avec neuf demandes pour une attribution en moyenne) et atteindre un objectif de production porté à 5 000 logements sociaux par an, la Métropole mobilise une stratégie globale : partenariats avec les acteurs du logement, outils réglementaires, action foncière, aménagement et innovation.

Stratégie et projets engagés en faveur du logement social

La Métropole de Lyon déploie une stratégie volontariste s'appuyant sur les outils réglementaires du PLUi-H (SMS, ERL, OAP), les opérations d'aménagement et l'intervention foncière directe. Elle teste par ailleurs de nouveaux leviers pour renforcer encore la production.

En complément, un « Plan d'urgence pour le Logement » a été mis en place sur les années 2023 et 2024. Il prévoit de convertir des logements initialement prévus en accession privée vers du LLI, du BRS ou du PLS ; ces trois produits étant exceptionnellement subventionnés par la Métropole afin que les bailleurs puissent débloquer les opérations. Ce Plan d'urgence a permis de débloquer 141 opérations et d'y produire 871 logements PLS, 126 BRS et 993 en locatif intermédiaire (LLI).

Leviers concrets mobilisés

1/ Planification territoriale et urbanisme réglementaire

Le Grand Lyon intervient sur l'urbanisme à travers trois outils :

- Les Secteurs de Mixité Sociale : instaurés sur 46 des 58 communes de la Métropole, ces SMS permettent d'imposer, par l'inscription d'une servitude dans les zones urbaines ou à urbaniser, qu'une part d'un programme neuf soit affectée à certaines catégories de logements ou d'hébergement, en locatif social, PSLA ou Bail Réel Solidaire (BRS). Le SMS s'applique à partir d'un seuil de surface de plancher et concerne la construction neuve ou le changement de destination.
- Les Emplacements Réservés pour le Logement Social (ERL) : beaucoup d'entre eux ont été révisés pour mieux intégrer l'équilibre économique des projets. Les ERL sont ainsi passés d'une obligation de 100% de logements sociaux à 50% logements sociaux et 50% logements libres. Pour les ERL exigeant 100% de logement social, ils ne se déclenchent, le plus souvent, que dans le cadre d'une Déclaration d'utilité publique (DUP). Les nouveaux ER mixtes (50/50) peuvent être mis en œuvre par des opérateurs privés en partenariat avec un bailleur.
- Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) : les OAP ne se limitent pas à définir des intentions, elles servent à territorialiser la stratégie habitat et à encadrer les projets en intégrant les objectifs en termes de typologie, de densité et de répartition de l'offre sociale. Elles complètent ainsi les secteurs de mixité sociale et les emplacements réservés, en apportant un cadre partagé permettant de négocier les projets en amont avec les communes, les bailleurs et les promoteurs.

2/ Urbanisme opérationnel

- Les opérations d'aménagement sous maîtrise d'ouvrage métropolitaine alimentent 20 à 25 % de la production sociale sur le territoire. Ces opérations prennent la forme de Zones d'aménagement concerté (ZAC), avec fonciers publics ou privés (exemple de l'opération de la Part Dieu constitué de fonciers privés pour l'essentiel) ou de Projets Urbains Partenariaux. Une part minimale de 30 % de logements social est exigée sur la programmation habitat de chaque opération.

3/ Observation, stratégie et action foncières

- Avec en moyenne 40 M€ engagés par an au cours du mandat, la Métropole déploie une politique active de préemption et d'acquisition amiable. Les fonciers mobilisés dans ce cadre permettent de produire entre 300 et 500 logements par an.
- En cas d'acquisition amiable ou de préemption, la collectivité rétrocède ensuite le bien à un bailleur social dans le cadre d'un bail emphytéotique de 65 ans. Ce bail intègre un droit d'entrée correspondant à un pourcentage de la valeur de l'immeuble et déterminé au regard de l'équilibre financier de l'opération. À titre d'exemple, un bien acquis à un millions d'euros est mis à disposition pour 500 000 €, voire moins. En complément, un loyer est versé par le bailleur social à l'extinction de son prêt principal, soit à partir de la 41^e année.
- La Métropole de Lyon a également mis en place un plan de cession des biens métropolitains au bénéfice des politiques publiques, au premier rang desquelles la production de logements sociaux. Après consultation, les biens sont mis à disposition des bailleurs soit par cession, soit par bail emphytéotique. Certains patrimoines (notamment dans un périmètre ABF) sont cédés à des opérateurs privés en raison d'un équilibre économique difficile à trouver. Une part d'habitat social est alors exigée en cession auprès d'un organisme Hlm.
- Enfin, la Métropole a recours à des procédures d'expropriation en les motivant par des

déclarations d'utilité publique sur certains types de bien (logements insalubres, copropriété en situation de carence...). Après expropriation, la Métropole rétrocède le bien à l'un des trois Offices publics de l'habitat en cession à coût minoré. Trois DUP sont en cours, six ont d'ores et déjà été traitées.

4/ De nouveaux axes d'intervention investis

- La surélévation du parc public existant : la Métropole a accompagné la réalisation de 300 logements sociaux par surélévation (sortis ou en cours de réalisation), en soutien à l'innovation technique et au recyclage urbain. Le dispositif revêt un intérêt très fort mais nécessite des moyens importants (un coût travaux pouvant aller jusqu'à 3 700 €/m²). Un bilan est en cours d'élaboration. En parallèle, la Métropole poursuit ses investigations et analyse la capacité de son patrimoine et de ses équipements à contribuer à la création de logements par surélévation des bâtis existants. Une expérimentation est en cours autour de la production d'une opération de logements en surélévation d'une future station de tramway.
- La création de logements sociaux dans l'ancien via le partenariat avec des investisseurs privés et marchands de biens : le marché de l'ancien porte l'essentiel des transactions immobilières. Or c'est un marché qui échappe en grande partie à la puissance publique. Pour mieux le réguler, limiter la spéculation et inciter à la création de logements sociaux à partir d'immeubles anciens (80% de l'offre de logements), la Métropole a signé une convention de partenariat avec six investisseurs présents sur le territoire. À chaque vente en bloc, la Métropole est avertie afin de travailler avec les bailleurs sociaux et envisager la création de logements sociaux au sein de l'immeuble objet de la transaction. Ce partenariat a déjà permis la production de 500 logements sociaux.
- La Vente en l'État de Futur Achèvement (VEFA) inversée : celle-ci consiste pour un bailleur social à vendre à un opérateur privé une partie d'un programme qu'il a lui-même initié et conçu (avec



une part maximale de 30 % des logements vendus à un opérateur privé). Elle permet, notamment, à l'organisme de logement social de lancer des opérations complexes à équilibrer d'un point de vue économique tout en garantissant la réalisation de logements sociaux. Trois opérations de ce type sont en cours à Lyon, dans le cadre d'une étude à visée expérimentale initiée par l'association des organismes Hlm de la région Auvergne Rhône Alpes (l'AURA Hlm).

Points d'attention repérés

Si la Métropole dispose de leviers puissants, leur mise en œuvre se heurte à plusieurs obstacles : coûts fonciers élevés et spéculation, équilibres financiers difficiles à trouver... La coopération étroite avec les communes, les promoteurs et les bailleurs est indispensable, elle fonde toute l'action de la Métropole.

La Métropole de Lyon entrevoit deux axes prioritaires pour poursuivre son action de régulation, mais ceux-ci nécessiteront l'évolution des cadres à l'échelle nationale :

- L'encadrement renforcé sur le marché de l'ancien. C'est tout l'enjeu de la charte mise en place avec certains investisseurs, mais elle repose uniquement sur l'adhésion de ceux-ci et n'a pas de valeur contraignante.
- Réguler et administrer le prix du foncier notamment dans les zones U ou rendues constructibles, dans l'esprit des dispositifs de régulation des loyers mis en place dans certaines métropoles. Les outils existants ne sont pas suffisants à date.

Les enseignements à retenir

- **La combinaison des leviers fait la différence** : elle permet à la Métropole d'agir simultanément sur le neuf et l'ancien via la charte avec les investisseurs et les marchands de biens, de saisir les opportunités dès qu'elles se présentent tout en sécurisant une stratégie de long terme (action foncière, lutte contre l'habitat indigne...).
- **Le dialogue avec les communes est central** : les secteurs de mixité sociale (SMS), par exemple ont été soigneusement définis à l'issue d'échanges entre la métropole et les communes.
- **L'adaptation des outils aux réalités économiques** : l'ajustement des emplacements réservés pour le logement (ERL) (50 % sociaux / 50 % libres) ou la minoration des droits d'entrée dans les baux emphytéotiques montrent qu'il faut parfois recalibrer les dispositifs pour rester opérationnels et efficaces en termes de sorties d'opérations.
- **L'innovation permet de diversifier les solutions** : surélévation, VEFA inversée, charte avec les investisseurs... la Métropole explore des pistes nouvelles pour produire du logement social en complément des schémas classiques.

CORMEILLES-EN-PARISIS (27 086 HABITANTS), VAL PARISIS AGGLO (288 829 HABITANTS), VAL D'OISE, ÎLE-DE-FRANCE

**Grande opération d'aménagement et interventions dans le diffus :
un modèle hybride de production sociale**

Val Parisis Agglo n'est pas délégataire des aides à la pierre

Contexte territorial

Commune résidentielle attractive de grande couronne, située à environ 20 minutes en train de la gare Saint-Lazare, Cormeilles-en-Parisis s'est historiquement développée autour d'un tissu pavillonnaire dominant. Elle connaît aujourd'hui une forte pression immobilière, portée par une croissance démographique soutenue (+2,1 % entre 2016 et 2022, contre 1 % à l'échelle intercommunale et 0,7 % à l'échelle départementale). Le parc social a fortement progressé en dix ans, passant de moins de 13 % à 19,6 % des résidences principales au 1^{er} janvier 2024. Malgré cette progression, la commune demeure déficitaire au regard des obligations SRU et s'est engagée dans une trajectoire progressive de rattrapage.

Stratégie en faveur du logement social

La stratégie municipale repose sur deux piliers : concentrer une part significative de la production sociale dans des opérations d'aménagement structurantes d'une part, et maintenir une production diffuse dans le tissu existant pour accompagner la transformation progressive de la ville. L'ambition de la commune dépasse le seul rattrapage quantitatif. Il s'agit également de transformer des sites emblématiques, d'améliorer la qualité urbaine et de diversifier l'offre résidentielle, notamment sociale.

Leviers concrets mobilisés

1/ Aménagement opérationnel

- Reconversion de friche industrielle : le quartier Seine Parisii
Porté par Urban Era (Bouygues Immobilier), sur un ancien site Lafarge, ce projet constitue le principal levier de production résidentielle. Avec 1 200 logements prévus à terme (horizon 2028), dont 30 % de logements sociaux (soit 360 logements sociaux), ce quartier mixte intègre également des équipements publics, des commerces, un port de plaisance et des espaces publics. L'opération permet d'absorber l'essentiel de l'effort SRU dans un cadre planifié et maîtrisé.
- Produire du logement social dans le diffus : l'exemple du Clos Compans
En parallèle, la commune déploie une stratégie de renouvellement du tissu existant, en lien avec plusieurs bailleurs sociaux. L'objectif est d'inscrire la production sociale dans différents quartiers, par des interventions ciblées de restructuration, de densification mesurée et de diversification de l'offre. L'opération du Clos Compans, conduite par 1001 Vies Habitat et livrée en 2025, a permis la démolition de 152 logements sociaux obsolètes et la reconstruction de 200 logements sociaux et 32 logements en accession sociale. Outre une densification maîtrisée (de 152 à 232 logements), le projet a permis d'améliorer la qualité architecturale et de diversifier les statuts d'occupation. Ce type d'interventions contribue à sécuriser la trajectoire de rattrapage en évitant une dépendance exclusive aux grandes emprises foncières qui sont appelées à se raréfier.



2/ Soutien financier et engagement contractuel

L'engagement dans le Contrat de relance du logement (CRL) porté par l'agglomération (2021-2022) a constitué un accélérateur dans un contexte de déficit SRU, en permettant notamment :

- La contractualisation d'objectifs (153 logements produits en deux ans, objectifs atteints).
- La mobilisation de financements de l'État (plus d'1 M € via le plan France Relance).
- Un renforcement de la coordination entre communes, intercommunalité et services de l'État.

Les enseignements à retenir

- La reconversion de friches industrielles constitue un levier potentiellement très puissant de rattrapage SRU lorsqu'elle est intégrée dans un projet urbain global.
- La combinaison grande opération + renouvellement diffus sécurise la trajectoire de rattrapage.
- L'inscription dans un cadre contractuel intercommunal renforce la crédibilité de la stratégie locale.



La collection **Hlm & Territoires** valorise auprès des collectivités locales et de nos partenaires la richesse des interventions et solutions apportées par les organismes Hlm. Parcourez l'ensemble des brochures qui composent cette collection.

Le Mouvement Hlm, une expertise à votre service

L'Union sociale pour l'habitat remplit trois missions :

- Un rôle de représentation nationale auprès des pouvoirs publics, des médias, des milieux professionnels et de l'opinion publique.
- Une mission de réflexion sur tous les dossiers relatifs à l'habitat et l'élaboration de propositions pour une politique sociale de l'habitat.
- Une fonction d'information et de conseil auprès des organismes Hlm afin de développer leurs activités et leurs compétences professionnelles.

L'Union sociale pour l'habitat représente, en France métropolitaine et dans les territoires d'Outre-mer, 556 organismes Hlm à travers ses cinq fédérations :

● **La Fédération nationale des Offices Publics de l'Habitat**
www.foph.fr

● **La Fédération nationale des Entreprises sociales pour l'habitat**
www.esh.fr

● **La Fédération des Coop'Hlm**
www.hlm.coop

● **L'Union d'économie sociale pour l'accèsion à la propriété (UES-AP-Procivis)**
www.procivis.fr

● **La Fédération nationale des Associations régionales d'organismes d'habitat social (FNAR)**
www.fnar-habitat.org

Retrouvez toute l'actualité du logement social dans la revue Actualités Habitat et sur le site Internet de l'Union sociale pour l'habitat
www.union-habitat.org

Les filiales et structures associées de l'Union sociale pour l'habitat

● **Habitat & Territoires Conseil (H&TC)**

Pôle de conseil et d'expertise, H&TC apporte son appui aux bailleurs sociaux et aux collectivités territoriales depuis plus de 40 ans.

www.habitat-territoires.com

● **L'Association pour la formation professionnelle des organismes de logement social (Afpols)**

L'Afpols forme et développe les compétences des acteurs du logement social depuis 1972.

www.afpols.fr

● **L'École du Renouvellement Urbain**

Fruit d'un partenariat entre l'USH et les fédérations, l'ANRU, la CDC et l'ANCT, l'ERU propose des formations notamment sur la politique de la ville et le renouvellement urbain à l'ensemble des Maîtres d'Ouvrage des projets (collectivités territoriales, bailleurs), aux prescripteurs (Services de l'État) et aux habitants.

www.ecoledurenouvellementurbain.com

Le Réseau des acteurs de l'habitat

Lancé en septembre 2007, le Réseau des acteurs de l'habitat compte plus de 4 500 personnes issues pour la plupart de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, conseils départementaux et régionaux, grandes villes, villes moyennes, petites villes, services de l'État, agences d'urbanisme, Banque des Territoires, Action Logement, organismes Hlm et Associations régionales Hlm. On y compte également des représentants de l'université, de la recherche et du conseil.

À travers l'organisation de journées thématiques et la publication d'études, il favorise un décryptage commun des grands enjeux en matière d'habitat et les échanges d'expériences entre une grande diversité d'acteurs.

Les journées d'échanges nationales et les webconférences du Réseau des acteurs de l'habitat réunissent régulièrement 400 participants.

Toutes les régions et un grand nombre de territoires sont représentés au sein du réseau. Des initiatives de Réseaux Régionaux sont par ailleurs prises dans de nombreuses régions.

www.acteursdelhabitat.com

Les Associations régionales

Dans chaque région, les organismes de logement social sont regroupés en unions ou Associations régionales. Les collectivités locales peuvent trouver auprès d'elles information et conseils.

Auvergne-Rhône-Alpes

Association des organismes Hlm d'Auvergne-Rhône-Alpes – AURA Hlm
04 78 77 01 07
aurahlm@aura-hlm.org
www.aura-hlm.org

Bourgogne-Franche-Comté

USH Bourgogne-Franche-Comté
03 80 36 44 44
ushbfc@union-habitat.org
www.ush-bourgognefranchecomte.org

Bretagne

ARO Hlm Bretagne - Association régionale des organismes Hlm de Bretagne
02 99 35 02 75
accueil@arohlm-bretagne.org
www.arohlm-bretagne.org

Centre-Val de Loire

L'Union sociale pour l'habitat de la région Centre-Val de Loire
02 18 84 50 00
arhlmcce@union-habitat.org
www.ush-centre.org

Grand Est

- **ARÉAL - Association régionale des organismes Hlm d'Alsace**
03 90 56 11 90
courrier@areal-habitat.org
www.areal-habitat.org
- **ARÉLOR - Association régionale des organismes Hlm de Lorraine**
03 87 69 01 35
arelor@union-habitat.org
www.arelor.fr
- **ARCA - Association régionale pour l'habitat de Champagne-Ardenne**
03 26 05 04 14
arca@arca-hlm.com
www.arca-hlm.com

Hauts-de-France

Union Régionale pour l'habitat Hauts-de-France
03 28 16 07 70
contact-hdf@union-habitat.org
www.unionhabitat-hautsdefrance.org

Île-de-France

- **AORIF - Association des Organismes Hlm de la Région Île-de-France**
01 40 75 70 15
contact@aurif.org
www.aurif.org

Nouvelle-Aquitaine

- Union régionale Hlm en Nouvelle Aquitaine
- **Direction Régionale de Bordeaux**
05 56 69 47 90
urhlm.na@union-habitat.org
 - **Délégation territoriale de Limoges**
05 55 79 97 48
urhlmna.limoges@union-habitat.org
 - **Délégation territoriale de Poitiers**
05 49 88 71 80
urhlmna.poitiers@union-habitat.org
www.urhlmna-habitat.fr

Normandie

Union pour l'Habitat social de Normandie
02 32 81 45 50
arhlmn@union-habitat.org
www.uhs-normandie.org

Occitanie

USH-Habitat Social en Occitanie
Siège social : Toulouse
05 61 36 07 60
Site : Montpellier
04 99 51 25 30
occitanie@union-habitat.org
www.habitat-occitanie.org

Pays de la Loire

Union sociale pour l'habitat des Pays de la Loire
02 40 94 87 59
secretariat@ush-pl.org
www.ush-pl.org

Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse

ARHLMPC - Association régionale des organismes Hlm de Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse
04 91 13 73 26
bienvenue@arhlmpacacorse.com
www.arhlmpacacorse.com

GLOSSAIRE

ANAH

Agence Nationale de l'Amélioration de l'Habitat

● Établissement public qui finance les travaux d'amélioration du parc privé, notamment pour lutter contre l'habitat indigne ou la précarité énergétique.

ANRU

Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

● Agence d'État qui pilote et finance les grands projets de transformation urbaine, principalement dans les quartiers prioritaires.

ASL

Association Syndicale libre

● Organisme qui a pour mission la gestion d'espaces communs au sein d'une copropriété.

BDD

Base de Données

● Ensemble structuré de données, souvent utilisé dans l'élaboration ou le suivi des politiques publiques (ex : DVF, LOVAC...).

BIMBY

Build In My BackYard

● Densification douce par division parcellaire et construction des grandes parcelles pavillonnaires.

BRS

Bail Réel Solidaire

● Dispositif d'accession à la propriété fondée sur la dissociation entre foncier et bâti afin de baisser le prix de cession.

BUNTY

Build Up Not Tear Down

● Stratégie urbaine visant à réhabiliter les bâtiments existants plutôt que de les démolir.

CALEOL

Commission d'Attribution de Logements et d'Examen de l'Occupation des Logements

● Instance décisionnaire du processus d'attribution des logements sociaux. Sa mission est d'attribuer chaque logement selon la réglementation en vigueur.

CAUE

Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement

● Association qui accompagne les acteurs du territoire et le grand public dans un objectif de qualité de l'architecture et de son environnement.

DIA

Déclaration d'Intention d'Aliéner

● Déclaration obligatoire lors de la vente d'un bien en zone de DPU : elle permet à la commune d'exercer son droit de préemption.

DPU

Droit de Préemption Urbain

● Droit accordé à certaines collectivités de se substituer à l'acheteur d'un bien mis en vente, dans un but d'intérêt général.

DUP

Déclaration d'Utilité Publique

● Procédure administrative qui permet de réaliser une opération d'aménagement sur des terrains privés en les expropriant, précisément pour cause d'utilité publique. La DUP est obtenue à l'issue d'une enquête d'utilité publique.

DVF

Demandes de Valeurs Foncières

● Base de données des ventes immobilières issues de la fiscalité foncière. Elle permet d'analyser les dynamiques du marché local.

EPF

Établissement Public Foncier

● Organisme public chargé d'acquérir du foncier pour le compte de collectivités. Il peut être national (EPFE, créé par l'Etat) ou local (EPFL, à l'initiative d'un groupement de collectivité).

ERL

Emplacements Réservés pour le Logement

● L'emplacement réservé est une servitude qui permet de geler une emprise délimitée par un plan local d'urbanisme (PLU, PLUi) en vue d'une affectation prédéterminée pour le logement.

FNAP

Fonds national des aides à la pierre

● Établissement public à caractère administratif créé par la loi des finances de 2016, placé sous la tutelle des ministres chargés du Logement, de l'Économie et du Budget. Son objet principal est de financer les aides à la pierre selon des principes fixés par son conseil d'administration composé à parité de représentants de l'État, des bailleurs sociaux, de parlementaires et de collectivités locales. La présidence est assurée par un élu local.

LLI

Logement Locatif Intermédiaire

● Logements à loyers réglementés inférieurs aux prix du marché.

LOVAC

Traitement des données Logements Vacants

● Traitements de données sur les logements vacants, créé dans le cadre du plan national de lutte contre les logements vacants.

NPNRU

Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain

● Deuxième génération des programmes pilotés par l'ANRU, qui cible les quartiers prioritaires les plus en difficulté.

OAP

Orientation d'Aménagement et de Programmation

● Outil du PLU/PLUi qui précise les intentions d'aménagement à l'échelle d'un quartier ou d'un secteur stratégique.

OFS

Organisme de Foncier Solidaire

● Organisme propriétaire du foncier accueillant des logements en BRS destinés à l'accession à la propriété de ménages aux revenus moyens et modestes.

OHF

Observatoire de l'Habitat et du Foncier

● Outil de connaissance et d'analyse lié à la mise en œuvre du programme local de l'habitat (PLH).

OLS

Organisme de Logement Social

● Acteur qui construit, gère et attribue les logements sociaux (ex : OPH, ESH, coopérative Hlm).

ORT

Opération de Revitalisation de Territoire

● Outil à disposition des collectivités locales pour porter et mettre en œuvre un projet de territoire dans les domaines urbain, économique et social, pour lutter prioritairement contre la dévitalisation des centres-villes.

PADD

Plan d'Aménagement et de Développement Durable

● Document obligatoire qui informe les élus et les administrés dans le cadre de l'approbation d'un plan local d'urbanisme, visant à indiquer les souhaits de développement d'un territoire. Il s'agit des grands principes de développements en termes d'urbanisme et de transports.

PDH

Plan Départemental de l'Habitat

- Outil de mise en cohérence des politiques locales de l'habitat à l'échelle départementale.

PLAI

Prêt Locatif Aidé d'Intégration

- Logements PLAI, financés par le Prêt Locatif Aidé d'Intégration, sont attribués aux locataires les plus précaires (premiers déciles de revenus).

PLS

Prêt Locatif Social

- Logements PLS, financés par le Prêt Locatif Social, ils sont attribués aux candidats locataires aux revenus moyens, mais ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le parc locatif privé.

PLUS

Prêt Locatif à Usage Social

- Logements PLUS, financés par le Prêt Locatif à Usage Social, destinés aux ménages à revenus modestes (jusqu'au revenu médian).

PLH

Programme Local de l'Habitat

- Document stratégique définissant les objectifs et moyens d'action d'un EPCI en matière de logement.

PLU(i)

Plan Local d'Urbanisme (intercommunal)

- Document d'urbanisme fixant les règles de construction à l'échelle d'une commune ou d'un groupement de communes (intercommunal).

PSLA

Prêt Social Location Accession

- Dispositif d'accession à la propriété qui permet à des ménages sous plafonds de ressources de devenir propriétaire de leur résidence principale après une phase locative.

PUP

Projet Urbain Partenarial

- Contrat librement négocié qui permet de financer la réalisation d'équipements publics rendus nécessaires par la réalisation d'une ou plusieurs opérations d'aménagement ou de construction.

RHI

Résorption de l'Habitat Insalubre

- Opération visant à traiter les logements insalubres de manière irréversible. Les opérations de RHI bénéficient du soutien de l'ANAH.

THIRORI

Traitement de l'habitat insalubre réversible ou dangereux et des opérations de restauration immobilière

- Opération visant à traiter les logements insalubres pouvant être restaurés. Les opérations de THIRORI bénéficient du soutien de l'ANAH.

SCoT

Schéma de Cohérence Territoriale

- Document d'urbanisme qui, à l'échelle d'un territoire ou bassin de vie (périmètre intercommunal ou au-delà), détermine l'organisation spatiale et les grandes orientations de développement d'un territoire.

SEM

Société d'Economie Mixte

- Société anonyme dont le capital est majoritairement détenu par une ou plusieurs personnes publiques (à savoir l'État, une collectivité territoriale ou un établissement public).

SMS

Secteur de Mixité Sociale

- Les secteurs de mixité sociale sont intégrés dans le règlement du plan local d'urbanisme, en zone U et AU. Ils permettent d'imposer un pourcentage de logements répondant aux objectifs de mixité sociale pour tout programme de logements qui serait réalisé dans ce secteur.

SNE

Système National d'Enregistrement

Plateforme centralisée pour enregistrer et gérer les demandes de logement social.

SRU

Loi Solidarité et renouvellement urbain

● Texte de loi du 13 décembre 2000, qui modifie en profondeur le droit de l'urbanisme et du logement en France. L'article 55 de cette loi impose à certaines communes de disposer d'un taux minimum de logements sociaux.

THLV

Taxe d'Habitation sur les Logements Vacants

● Taxe locale sur les logements vacants, activable par les communes situées en dehors des zones où s'applique la taxe sur les logements vacants.

THRS

Taxe d'Habitation sur les Résidences Secondaires

● Taxe sur les résidences secondaires, pouvant être majorées par les communes.

TLV

Taxe sur les Logements Vacants

● Taxe nationale dans les zones tendues, visant à inciter les propriétaires à remettre les logements vacants sur le marché.

VEFA Hlm

Vente en l'État Futur d'Achèvement (pour les Hlm)

● Mode d'acquisition par un bailleur social auprès d'un opérateur privé, en complément de leur propre activité de maîtrise d'ouvrage directe.

VRD

Voirie et Réseaux Divers

● Travaux essentiels pour rendre un terrain constructible, incluant la création de voiries, l'assainissement, et le raccordement aux réseaux divers tels que l'eau, l'électricité et les télécommunications.

ZAC

Zone d'Aménagement Concerté

● Outil d'urbanisme opérationnel permettant à une collectivité de créer un nouveau quartier comportant logements, équipements, commerces, etc.

ZAD

Zone d'Aménagement Différé

● Procédure qui permet aux collectivités locales, via l'utilisation du droit de préemption, 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 provoque une envolée des prix.

ZAN

Zéro Artificialisation Nette

● L'objectif ZAN consiste à limiter toute extension de l'artificialisation d'ici 2050. Cela implique que des aménagements des espaces agricoles, naturels ou forestiers seront encore possibles, mais conditionnés à une renaturation à proportion égale d'espaces artificialisés sur le territoire concerné.

Zone AU

Zone à urbaniser

● Secteurs pouvant être classés en zone à urbaniser dans le zonage du PLU. Ce sont des secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation.

Zone U

Zone urbaine

● Secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter.



Remerciements

Cet ouvrage n'aurait pu voir le jour sans la disponibilité des territoires qui ont partagé leur retour d'expériences et des associations d'élus (Association des maires de France, Association des petites villes de France, France Urbaine, Intercommunalités de France).

Qu'ils soient ici vivement remerciés.





www.union-habitat.org

✕ @UnionHlm 🦋 @unionhlm.bsky.social 📺 @L'Union sociale pour l'habitat
📷 @unionhlm 📺 @Union sociale pour l'habitat