

# **D A T A** Dossier

## Logement



Août 2025

## Causes et impacts financiers des abandons d'opérations d'offre nouvelle de logement social après agrément en Corse

**En Corse, de 2012 à 2023, 151 projets de création de logements sociaux ont fait l'objet d'un agrément pour un total de 5 246 logements sociaux. Parmi eux, 28 opérations ont été abandonnées, soit un projet sur cinq, représentant 838 logements (16% des logements programmés).**

**En nombre de logements, les deux causes principales d'abandon par le porteur de projet sont la non-délivrance du permis de construire et la non-signature de la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), correspondant respectivement à 38% et 30% des logements annulés.**

**A noter que des projets repris après abandon ont fait l'objet d'un second agrément et que d'autres ont été finalisés sans subvention de l'Etat.**

**Au niveau financier, entre 2012 et 2023 l'ensemble des opérations de logements sociaux représente un engagement de 44,7 millions d'euros de subventions directes. Un peu plus d'un tiers de cette somme a financé des projets arrivés à terme, plus de la moitié sont engagés sur des programmes en cours. Le cinquième restant concernait des projets annulés, représentant 5,5 millions d'engagements. Cependant, les opérations non finalisées, hormis un projet particulier, ont été bloquées en amont de leur réalisation effective et n'ont pas donné lieu à versement de subventions. Ainsi, sur le total des paiements effectués seulement 3% l'ont été à destination de projets abandonnés.**

En France, la demande de logements sociaux augmente chaque année. Ce besoin apparaît particulièrement prégnant en Corse où le taux de logements sociaux par rapport aux résidences principales est de 10,3%, taux le plus bas des régions métropolitaines (la moyenne nationale s'établit à 17,4%).

Les bailleurs sociaux opérant en Corse évoquent des difficultés telles que la raréfaction des terrains constructibles ou l'envolée des coûts de la construction. A ces

problèmes, rencontrés en amont, peuvent également s'ajouter des empêchements après l'obtention de l'agrément.

### **L'agrément pour bénéficiaire de l'aide de l'Etat**

La production de logements sociaux répond, en effet, à un cadre légal et financier précis nécessitant notamment une procédure d'agrément, qui permet l'affectation de financements publics. Cette procédure

complexe comporte notamment le montage financier du bailleur avec de nombreux partenaires (Etat, collectivités, banque des territoires...) et le dépôt de permis de construire préalablement à la demande d'agrément (récépissé de dépôt de PC à fournir). Sur l'ensemble des projets ayant obtenu un agrément, un certain nombre connaît des difficultés pouvant aboutir à une annulation.

## En Corse, entre 2012 et 2023, 151 projets comptant près de 5 250 logements sociaux ont fait l'objet d'un engagement financier

Sur la période 2012-2023, 151 agréments ont été délivrés et ont fait l'objet d'un engagement financier de l'Etat, en Corse. Ces projets représentent 5 246 logements sociaux.

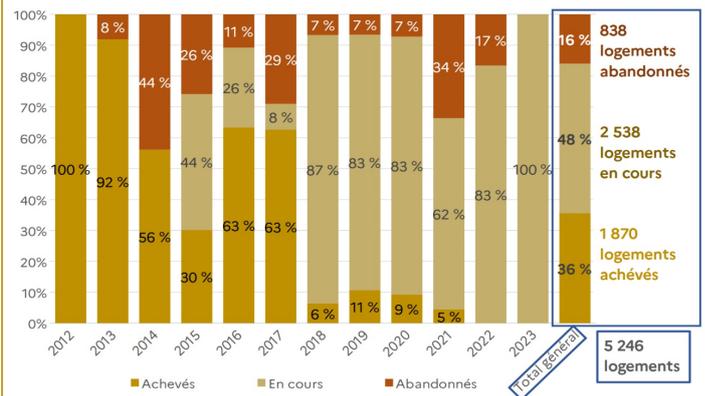
Entre agrément et livraison, l'opérateur dispose d'un délai de sept ans pour réaliser et solder l'opération. Il peut, également, bénéficier, à titre exceptionnel, sur motif dûment justifié, d'une prorogation de deux ans supplémentaires (soit neuf ans au maximum).

L'on peut considérer, qu'à partir de 2016, tous les projets en cours, si leur agrément n'a pas été clôturé, restent dans les délais de validité.

## Des retards dus à des contraintes environnementales

Un retard ou un blocage signalé ne signifie pas abandon. Ainsi, certains projets, nécessitant un examen concernant des questions environnementales (projets soumis à

**Figure 1**  
Répartition des logements sociaux selon leur statut d'achèvement en Corse (2012-2023)



Source : DREAL et DDT (CHORUS - SIAP)

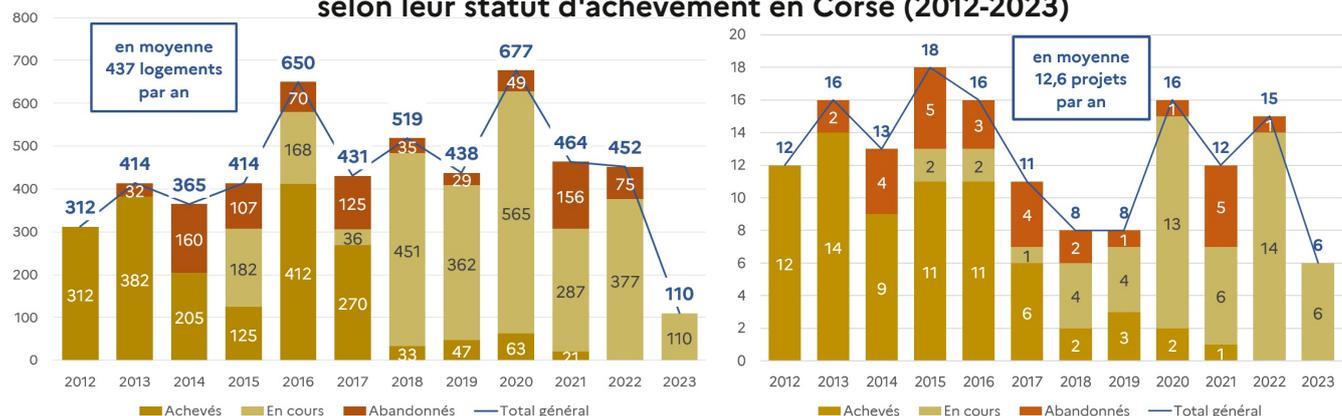
dérogations environnementales liées la plupart du temps à la présence de tortues d'Hermann ou autre espèce protégée) ont pris du retard dans l'engagement ou la poursuite des travaux. Ils sont en attente de décision. Ce motif peut ralentir le déroulement d'opération sans toutefois empêcher leur aboutissement.

## Plus de 2 500 logements en cours d'achèvement dont les 2/3 sur la commune d'Ajaccio

Compte-tenu de la période observée (2012-2023) ne couvrant que 12 années et des délais de réalisation, il est cohérent de constater que la majorité des opérations sont en cours. Et ce, qu'il s'agisse de construction neuve (pour 8 projets sur 10), ou de réhabilitation. Sont ainsi attendus en livraison, dans les prochaines années, 2 538 logements sociaux (Figure 1)

Les logements livrés représentent un tiers des logements programmés entre 2012 et 2023, correspondant à la moitié des projets.

**Figure 2**  
Evolution du nombre de logements sociaux et de projets selon leur statut d'achèvement en Corse (2012-2023)



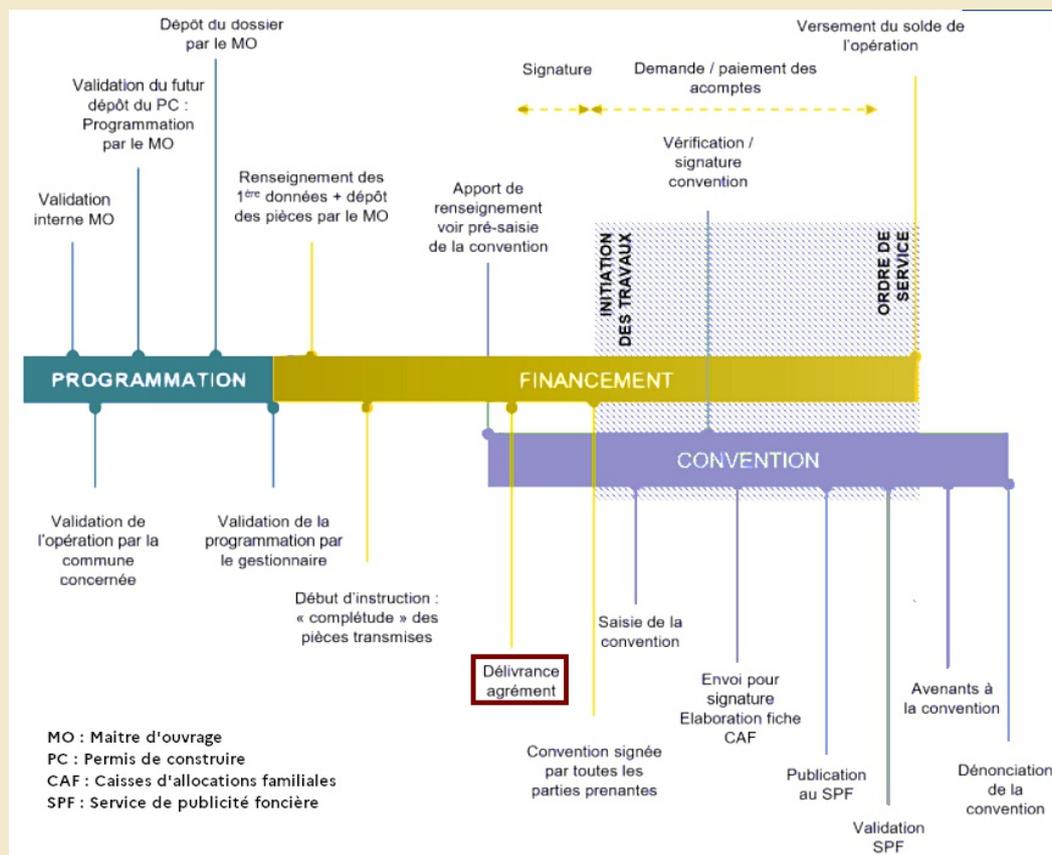
Source : DREAL et DDT (CHORUS - SIAP)

## Encadré 1

### Les étapes de la réalisation d'un projet

Les projets considérés dans cette étude sont ceux ayant reçu un **agrément de l'Etat, délivré entre 2012 et 2023**, agrément qui fait suite à l'instruction d'un dossier de demande de subvention. Les opérations étudiées ici ont ainsi fait l'objet d'un engagement financier prévisionnel (Autorisation d'engagement - AE).

Le schéma ci-dessous décrit les différentes étapes d'un projet. La décision d'agrément notifie le montant de subvention (aide directe) et ouvre droit, pour le porteur de projet, à des prêts à taux bonifiés, une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) sur 25 ans et une TVA à taux réduit, représentant l'ensemble des aides dites "indirectes".



La taille moyenne de ces opérations achevées est de 26 logements, soit beaucoup plus petite que celles en chantier qui est de 50 logements. Ceci s'explique, essentiellement, par le grand nombre de projets, de plus de 65 logements, attendus sur la commune d'Ajaccio. Cette dernière regroupe les 2/3 des logements en cours de réalisation.

### 28 opérations regroupant 838 logements abandonnés sur ces douze dernières années

Concernant les abandons, 28 projets sur 151, sont identifiés comme annulés. Cela correspond à un programme sur cinq, regroupant 16 % des logements sociaux (838 logements).

Compte tenu du petit nombre annuel d'opérations agréées qui s'élève à 12,6 en moyenne (Figure 2), l'abandon de certains programmes, porteurs d'un grand nombre de logements, peut s'avérer très impactant au regard de l'année de sa programmation.

### Des abandons parfois non-définitifs

Fait important, des opérations annulées ont fait l'objet d'un second agrément et sont donc considérées comme un nouveau projet. Une modification du bailleur, de la composition en typologie de logements ou du montant de la subvention, justifie le fait que ces projets soient comptabilisés deux fois, puisqu'avec deux agréments distincts.

Ce cas de figure a concerné trois opérations regroupant 92 logements, programmés en

2014, année qui a vu 44% de ses projets annulés. L'une des opérations, comptant 75 logements, a fait l'objet d'un nouvel agrément en 2022, mais la nouvelle version du projet a aussi été abandonnée. Les deux autres opérations ayant aussi reçu un second agrément sont toujours en cours.

Considérant le faible nombre de projets abandonnés et le fait que certains ont été ou pourraient être repris, l'analyse de la répartition des raisons d'annulation reste fragile. Les raisons sont multiples et aucun motif ne se détache de façon très marquée. Quatre grandes causes d'abandons, cependant, peuvent être identifiées.

### La non-délivrance du permis de construire cause, principale des abandons en nombre de logements

La non-délivrance ou l'annulation du permis de construire (PC) est la première cause d'abandon en nombre de logements, elle représente 25% des projets et 38% des logements initialement programmés (Tableau 1). La non conformité au Plan local d'urbanisme (PLU) ou la dénonciation du PC ont ainsi abouti à l'annulation de 319 logements sociaux.

La non signature de la vente en état futur d'achèvement, ou vente sur plans (VEFA) est une autre cause importante d'abandon de

**Tableau 1**  
Répartition des causes d'abandon en Corse (2012-2023)

Causes abandons	Logements sociaux	
	Nombre	%
<b>PC non délivré</b>	<b>319</b>	<b>38,1%</b>
<b>VEFA non-Signée</b> (Accord financier non trouvé - retrait du promoteur)	<b>244</b>	<b>29,1%</b>
<b>Promoteur ou bailleur défaillant</b>	<b>119</b>	<b>14,2%</b>
<b>Autres</b> (amiente, problèmes divers : techniques, d'accès...)	<b>145</b>	<b>17,3%</b>
<b>Retrait du projet</b> Palulos communale	<b>11</b>	<b>1,3%</b>
<b>Total général</b>	<b>838</b>	<b>100,0%</b>

Source : DREAL et DDT (CHORUS - SIAP)

projet (18%) pour 29% des logements annulés. Un accord financier n'a pas été trouvé avec le promoteur. Les projets concernés représentent 244 logements.

### Un petit nombre de logements en Palulos communale abandonnés

La complexité des règles de gestion des logements sociaux ont conduit certaines petites communes à renoncer aux subventions dites "Palulos communales". Ces dernières sont destinées à la création de logements locatifs sociaux par l'amélioration de bâtiments communaux vacants (exemple : travaux de rénovation et d'adaptation d'anciens logements d'instituteurs). Huit projets sur 28

sont concernés, ne totalisant que 11 logements (un ou deux par projet). Ces communes peuvent poursuivre l'opération et se tourner vers les aides au logement communal en secteur rural de la Collectivité de Corse, plus avantageuses (possible financement jusqu'à 80% du projet). En outre, ce dispositif offre plus de liberté dans l'attribution des logements.

**Tableau 3**  
Nombre de logements abandonnés selon la commune et taux d'abandon entre 2012 et 2023

Commune ayant au moins un projet abandonné	Abandonnés	Total logements	Part des abandons	Répartition des abandons
Lento	1	1	100 %	0 %
Urtaca	1	1	100 %	0 %
Aghione	2	2	100 %	0 %
Piobetta	2	2	100 %	0 %
Poggio Marinaccio	2	2	100 %	0 %
Isolaccio-di-Fiumorbo	3	3	100 %	0 %
Pianottoli-Caldareello	20	20	100 %	2 %
Ghisonaccia	29	29	100 %	3 %
Pietrosella	78	78	100 %	9 %
<b>Bastia</b>	<b>194</b>	<b>325</b>	<b>60 %</b>	<b>23 %</b>
Biguglia*	172	299	58 %	21 %
Penta-di-Casinca	49	115	43 %	6 %
Corte	80	244	33 %	10 %
Calenzana	13	79	16 %	2 %
Lucciana	56	413	14 %	7 %
<b>Ajaccio</b>	<b>136</b>	<b>2 172</b>	<b>6 %</b>	<b>16 %</b>
<b>Ensemble des 150 projets</b>	<b>838</b>	<b>5 246</b>	<b>16 %</b>	<b>100 %</b>

\*abandon d'un projet de 75 logements agréé deux fois

Source : DREAL et DDT (CHORUS - SIAP)

## Des opérations abandonnées susceptibles d'être relancées

La défaillance d'un bailleur social ou d'un promoteur a abouti à l'annulation de quatre projets. Ainsi, deux opérations, comptabilisant un total de 102 logements sur Bastia, n'ont pas pu être achevées après que les trois-quarts du projet aient été construits. Elles ont donné lieu au versement de la subvention à hauteur de la réalisation. Ces projets sont susceptibles d'être relancés par le bailleur. Les deux autres opérations sont celles abandonnées en 2014 par un bailleur en grande difficulté financière et ayant reçu un second agrément actuellement en cours.

D'autres causes d'abandon diverses sont également répertoriées comme la présence d'amiante ou divers problèmes techniques ou de réalisation.

## Un quart des logements abandonnés l'ont été sur la commune de Bastia

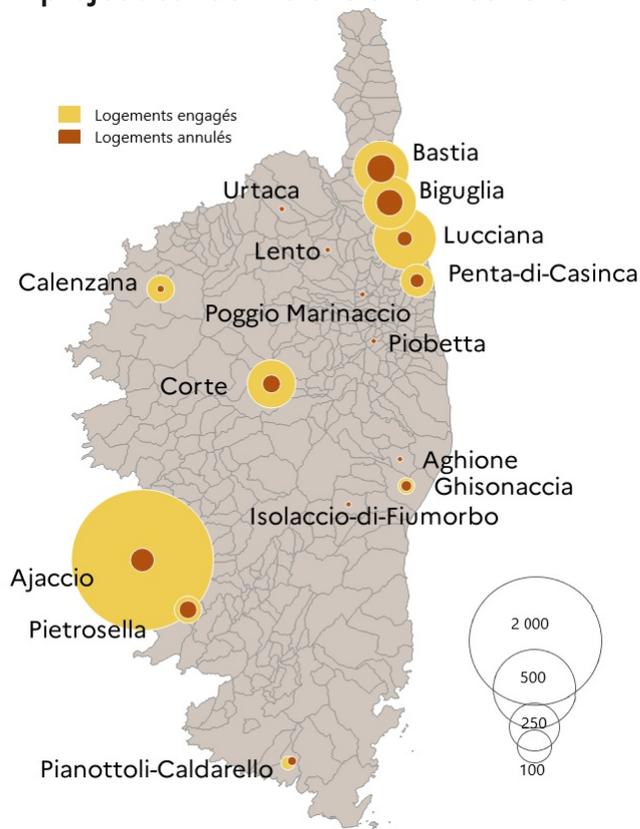
Les projets abandonnés se situent sur 16 communes (**Tableau 3**). Bastia présente un taux d'abandon très élevé, avec 50% des projets et 60% des logements sociaux programmés par la commune depuis 2012 annulés (**Carte 1**). Toutefois, deux petites opérations initialement abandonnées, d'un total de 17 logements, ont finalement été reconduites. Biguglia est légèrement moins affectée, si l'on déduit 75 logements annulés deux fois.

La commune d'Ajaccio, qui compte à elle seule 34 opérations, soit 22,5% des projets sur l'île, ne concentre à ce jour que 16% des logements abandonnés. Seuls, deux projets sont actuellement annulés, malgré de nombreux retards et blocages - inhérents à la vie d'une opération - signalés sur plusieurs programmes en cours (recours contentieux, appel d'offre infructueux, changement de promoteur...).

## 44,7 millions de subventions engagés en Corse entre 2012 et 2023

En Corse, entre 2012 et 2023, 44,7 millions d'euros de subventions ont été engagés pour financer les 151 projets représentant 5 246

**Carte 1**  
Nombre de logements sociaux ayant reçu un agrément et logements abandonnés concernant les communes avec au moins un projet abandonné entre 2012 et 2023



**Tableau 4**  
Nombre de projets, de logements, et subventions engagées et payées en Corse

Projets 2012-2023	Nombre de projets	Nombre de logements sociaux	Montants engagés (en €)	Montants payés (en €)	% payé
Achevés	71	1 870	15 677 300	15 031 796	96 %
En cours	52	2 538	23 493 050	5 674 254	24 %
<b>Abandonnés</b>	<b>28</b>	<b>838</b>	<b>5 549 000</b>	<b>632 910</b>	<b>11 %</b>
<b>Total</b>	<b>151</b>	<b>5 246</b>	<b>44 719 350</b>	<b>21 338 960</b>	<b>48 %</b>

Source : DREAL et DDT (CHORUS - SIAP)

logements sociaux. Cela correspond en moyenne à 9 180 € par logement PLAI-PLUS. Les subventions versées au maître d'ouvrage sont estimées à 6% du coût total des opérations, d'autres aides indirectes venant s'ajouter au financement des logements sociaux.

Les sommes dépensées effectivement, concernant les projets engagés entre 2012 et 2023 (comprenant projets achevés, en cours, et abandonnés) s'élèvent à 21,3 millions d'euros, soit un peu moins de la moitié de l'enveloppe totale (**Tableau 4**).

Les montants annuels fluctuent en fonction du nombre de logements programmés mais également des types de prêts.

Ainsi, en 2018, alors que moins de logements ont été engagés qu'en 2016 (519 contre 650) le montant des engagements a été plus élevé (5,2 millions contre 4,9) (Figure 3). Cela s'explique par un plus grand nombre de logements financés en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) en 2018, pour lesquels la subvention par logement est beaucoup plus importante (Encadré 2).

### 3 % de subventions payés concernant des opérations abandonnées

Sur l'ensemble des opérations agréées entre 2012 et 2023, 12% des subventions engagées l'ont été sur un projet annulé (Tableau 5). Mais sur l'ensemble des paiements, ils ne représentent que 3% du total.

Les montants engagés sont versés, par les Directions départementales des territoires (DDT) aux maîtres d'ouvrage, au fil de l'avancement des travaux (Encadré 1 schéma page 3). Les paiements interviennent au démarrage des travaux à hauteur généralement de 30%, puis 50% sont versés à

**Tableau 5**  
Avancement des projets, des logements, et subventions engagées et payées en Corse entre 2012 et 2023

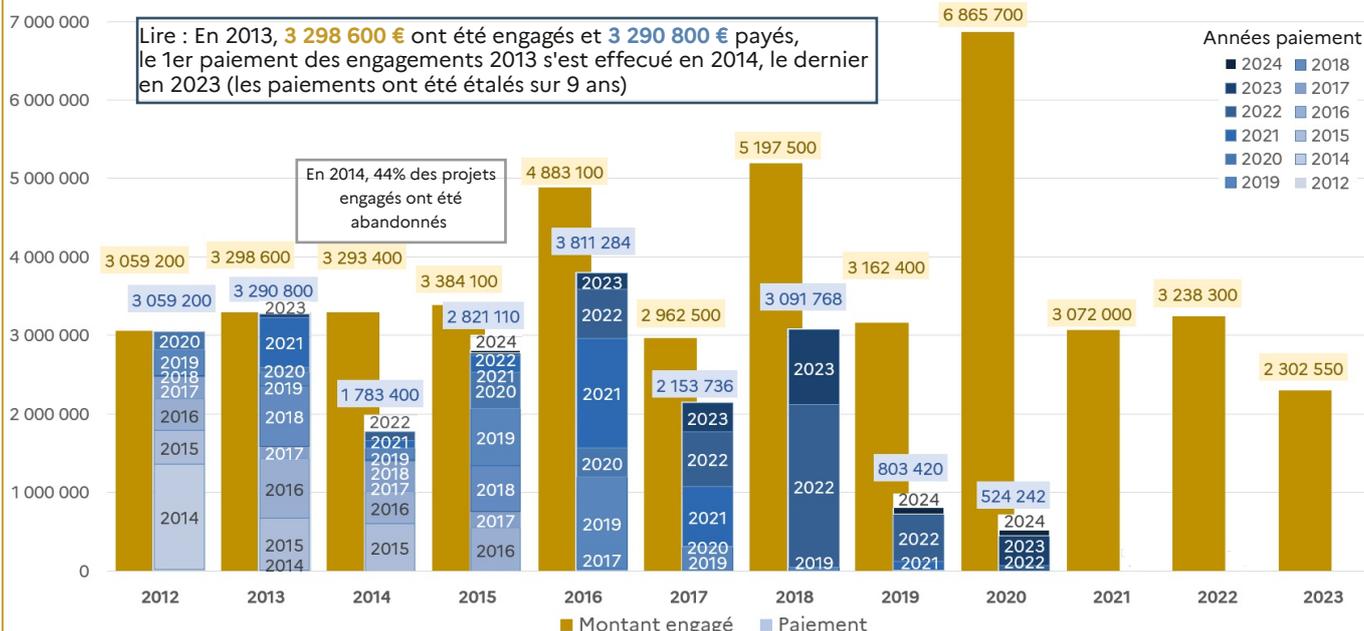
Projets 2012-2023	Projets	Logements sociaux	Montants engagés en €	Montants payés en €
Achevés	47 %	36 %	35 %	70 %
En cours	34 %	48 %	53 %	27 %
Abandonnés	19 %	16 %	12 %	3 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Source : DREAL et DDT (CHORUS - SIAP)

l'avancement de 80% de l'opération et enfin, 20% au solde du projet. De ce fait, les opérations annulées sont dans la plupart des cas stoppées avant le début de la mise en chantier. Elles ne font ainsi que très rarement l'objet de versement effectif.

Cependant, une partie des subventions a été versée à deux projets (représentant deux tranches d'un même programme) agréés en 2015 et qui ont été abandonnés pour cause de défaillance du promoteur. Ces projets sont comptés comme abandonnés, car la date de validité de leur agrément est arrivée à terme et que ceux-ci vont devoir être annulés. Une nouvelle demande d'agrément pourrait être

**Figure 3**  
Evolution des engagements entre 2012 et 2023 (en €) et paiements effectués sur ces engagements



Source : DREAL et DDT (CHORUS - SIAP)

## Encadré 2

### Impact des différents types de prêts sur les engagements financiers

Les logements sociaux sont communément désignés par le prêt qui a contribué à leur financement.

→ **Le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)** est destiné aux ménages fragiles cumulant des difficultés économiques et des difficultés sociales. Ils font l'objet d'une subvention de l'Etat en logement ordinaire et en logement foyer.

→ **Le prêt locatif à usage social (PLUS)** est adapté à l'objectif de mixité sociale. Depuis 2019, en Corse, il bénéficie uniquement de la subvention qui bonifie les logements de petites typologies dans certaines conditions.

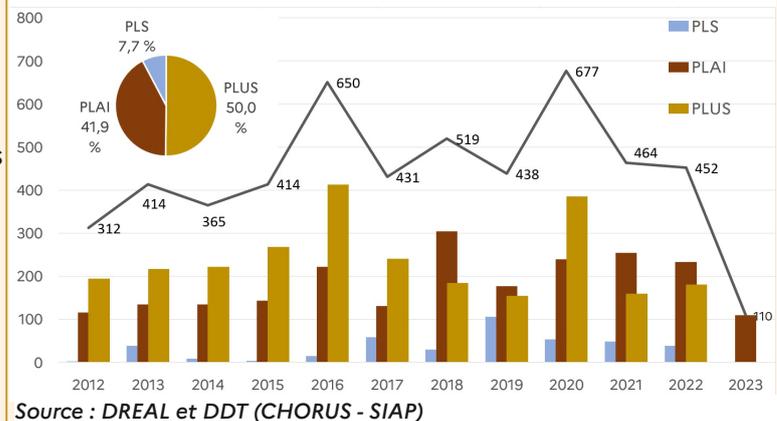
→ **Le prêt locatif social (PLS)** finance des logements locatifs situés en priorité dans les zones dont le marché immobilier est tendu, mais ne fait pas l'objet de subvention directe de l'Etat.

La subvention est différente selon ces modes de financement, ce qui impacte l'enveloppe globale.

Sur la période 2012-2023, en Corse, la subvention moyenne pour un logement PLAII est de 17 000 € par logement et de 7 000 € pour les logements PLUS.

Les logements PLAII systématiquement moins nombreux que les PLUS jusqu'en 2017, sont depuis - exception faite de l'année 2020 - devenus majoritaires.

#### Logements programmés, par type de financements en Corse entre 2012 et 2023



déposée en cas de reprise du chantier. Sur un total d'engagement de 867 000 € pour ces deux projets, les paiements ont été réalisés à hauteur de l'avancement des travaux, soit aux 3/4 de la réalisation soit 633 000€ (Figure 4 page 7). Ce paiement correspond aux 3% du total des montants payés entre 2012 et 2023.

La DDT devrait engager une procédure de recouvrement des sommes concernées, en cas d'abandon définitif des opérations.

\* Un certain nombre de projets ont pu être achevés depuis la fin de cette étude, sachant qu'entre la livraison, le solde et la date de clôture au niveau comptable, un délai de plusieurs mois peuvent s'écouler.

#### Figure 4 Etat d'avancement des projets engagés entre 2012 et 2023 (en €)



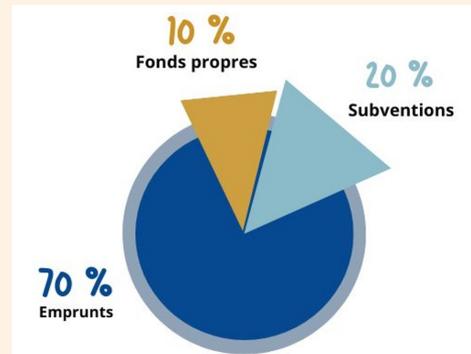
## Le financement des logements sociaux une multitude d'acteurs et de co-financiers

Le plan de financement d'un logement social comprend de 5 à 10 % de subventions directes, de 5 à 20% de fonds propres et de 70 à 85 % d'emprunts.

Les logements sociaux sont financés par :

**- le Fonds national des aides à la pierre (Fnap), créé en 2016, qui attribue une enveloppe selon des principes fixés par son conseil d'administration composé à parité de représentants de l'État et des bailleurs sociaux, ainsi que de parlementaires et de représentants de collectivités locales.**

- l'État (essentiellement via des aides fiscales) ;
- des collectivités territoriales (région, ou en Corse la Collectivité de Corse, intercommunalité, commune...);
- la Banque des territoires, direction du groupe Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui octroie les prêts à très long terme en s'adossant sur les dépôts de l'épargne populaire comme le livret A. Les prêts sur 30 ou 70 ans constituent près de 75 % du financement ;
- "Action logement" (le 1% logement versé par les employeurs) ;
- le bailleur lui-même sur ses fonds propres.
- l'établissement public foncier (EPF) ou pour la Corse l'Office foncier de la Corse.



Plan de financement d'un projet de logement social

### Sources

Les données analysées sont issues des services de l'État en Corse en charge des questions de logement (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) / Direction départementale des territoires DDT 2A et 2B). La DREAL pilote la programmation des crédits du FNAP en lien avec le Ministère chargé du logement et les DDT. Ces dernières, après instruction de la demande du porteur de projet, délivrent un agrément qui est accompagné d'une subvention directe du FNAP pour les seuls logements PLAI et PLUS. La subvention est versée au porteur de projet au fur et à mesure de l'avancement de l'opération. Les DDT réalisent le conventionnement des logements qui permet le déploiement des APL (Aides personnalisées au logement) une fois les logements en service. Les bailleurs du logement social intervenant en Corse ont aussi fourni des données.

Deux sources de données ont été croisées (appareillées), les infocentres SIAP/SISAL pour la décision de subvention (agrément) et CHORUS pour l'engagement et le paiement.

Le SIAP (Système d'information des aides à la pierre, remplaçant SISAL depuis 2023) est une plateforme ministérielle qui est le lieu unique de dépôt et d'instruction des demandes de financement et de conventionnement APL. Elle permet aux porteurs de projets de logements sociaux de se connecter pour déposer de manière dématérialisée leurs demandes de financement et de convention APL et réaliser l'ensemble des démarches en lien avec la production de logements sociaux. Les DDT instruisent les dossiers dans le SIAP.

CHORUS est un outil de l'Etat qui permet de réaliser les engagements et les paiements. L'application est partagée par l'ensemble des acteurs financiers de la comptabilité publique des ministères et de leurs services déconcentrés (gestionnaires, comptables, ordonnateurs, contrôleurs financiers).

Directeur de publication : Jean-François Boyer  
Rédaction : Martine Agostini et Joseph Dornbusch

Une production du Service Connaissance Information Logement (SCIL) / Division Observatoires Etudes et Statistiques (DOES)

Remerciements pour leur participation à E. Sinigaglia (DDT2B), D. Menusier (DDT2A puis DREAL) et H. Paris (DREAL) et aux bailleurs ayant répondu à nos sollicitations