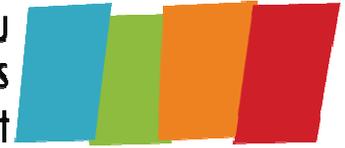


Les politiques locales de l'habitat et l'élaboration de la réponse HLM dans les territoires peu denses

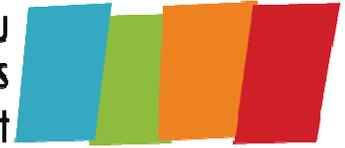
Réunion de restitution et d'échanges Deuxième partie

Vendredi 03 avril 2009 - Didier Vanoni (FORS Recherche sociale)



Deuxième partie

Synthèse de l'étude « La réponse Hlm aux attentes des territoires peu denses »



1 - Le système d'acteurs : stratégies, positionnements et leadership



Une réponse HLM en butte à des questions de gouvernance des territoires et de définition de politiques de l'habitat : 3 situations

1. Des communautés de communes encore peu intégrées et dans lesquelles le projet communautaire est encore faiblement porté.
 - Elles n'ont pas de vision ni de projet de développement pour leur territoire (sinon au travers d'un certain protectionnisme)

2. Des communautés de communes et des communautés d'agglomération plus avancées dans la réflexion.
 - Celles-ci décident de ne pas subir la pression mais de la canaliser;
 - Certaines s'inscrivent dans une logique de rattrapage dans un contexte où la contrainte foncière laisse peu de marges de manoeuvre;
 - Certaines ont engagé des démarches de programmation (dans notre enquête, par un territoire sur 2) : PLH parfois intercommunautaire, études Habitat menées par des Pays...



Une réponse HLM en butte à des questions de gouvernance des territoires et de définition de politiques de l'habitat : **3 situations**

3. Des Pays, des Communautés de communes ou d'agglomération qui sont porteurs de réelles dynamiques concernant l'habitat et qui peuvent ainsi approfondir le projet de territoire :

- n Objectif de croissance démographique
- n Projet de développement économique /Projet de revitalisation de centres-bourgs

(Cf. Cidéral, CC de vallée de l'Hérault, CC de Valloire, CC des Côteaux de Gascogne...).

Canton de Dammartin-en-Goële – Seine et Marne (77)

Un exemple extrême qui est à l'opposé de la tendance actuelle qui est à la recherche de la cohérence et de l'identité du territoire.





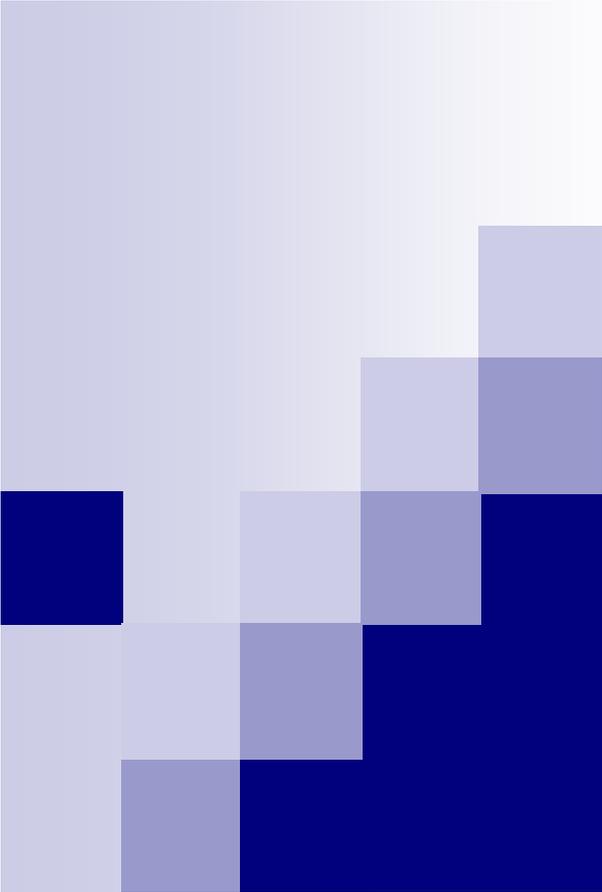
Les partenaires publics

- n Les **Conseils généraux** : un rôle de leadership et de mise en cohérence des différents acteurs d'autant plus affirmé qu'ils ont pris la délégation des aides à la pierre
- n Des **Régions** porteuses de politique foncière (EPFR) et du développement durable
- n Un **Etat** en retrait financièrement mais présent à travers les objectifs du PCS
 - o Les DDE jouent encore un rôle non négligeable d'assistance aux petites communes



Les partenaires privés

- n Les **collecteurs 1%** peu investis et souvent déconnectés des territoires peu denses, mais dont l'intervention reste indispensable...
- n Les **promoteurs privés** restent avant tout des concurrents mais qui peuvent devenir des partenaires (VEFA aux HLM, obligation d'intégrer 20% de logements sociaux dans les opérations...)
- n **D'autres opérateurs du logement** (PACT ARIM, Habitat et Développement...) peuvent intervenir de manière complémentaire sans que des liens durables soient véritablement créés avec les bailleurs
- n Enfin, un **réseau associatif d'insertion par le logement** souvent peu développé sur ces territoires car concentré sur les grandes agglomérations



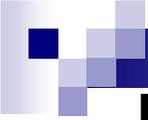
2 - Les stratégies de développement des organismes

Les éléments déterminants et ce que l'on peut observer sur le terrain



Une image encore connotée du logement social qui peut freiner l'implication des organismes

- n Une vision des HLM qui reste marquée par les clichés sur les formes urbaines (grand ensemble) ou les problèmes sociaux qui lui sont accolés (ZUS);
- n Une image en opposition avec des territoires où l'on met en valeur la faible densité des constructions et la préservation d'une certaine homogénéité sociale;
- n Un constat à nuancer selon les territoires avec des initiatives des organismes mais aussi de leurs partenaires pour corriger cette image (acculturation) :
 - guide à l'usage des élus,
 - manifestation à l'initiative d'une ARHLM ou d'un Conseil régional...
 - travail au quotidien de certaines DDE ou Conseils généraux.



Les différents positionnements des organismes... et leurs raisons

- n Le bailleur **anciennement implanté** sur le territoire et qui en reste à son rôle de gestionnaire sans chercher à se développer;
- n Le bailleur **sollicité récemment** par une commune ou une intercommunalité et qui répond sur la base d'un savoir-faire spécifique (aménageur, accession sociale, FJT, développement durable...) voire d'une prestation spécifique (relogement, transformation d'un bâtiment communal...);
- n Le bailleur **prospecte les communes dans une logique de développement**, en organisant des rencontres avec les élus;
- n Le bailleur travaille de concert avec le **Conseil Général** en tant qu'opérateurs pour intensifier ou relancer la production sur les territoires peu denses (outil d'aménagement du territoire)...



Ce qui est déterminant : la localisation

- n L'existence d'une polarité forte ou en construction est un atout pour appréhender un territoire et envisager de s'y implanter ou d'y développer son parc,
 - ⌞ Logique de développement
- n Dans les zones moins denses, c'est la durabilité de l'investissement et sa pertinence par rapport à une gestion future qui interroge parfois les bailleurs
 - ⌞ Réponse à des besoins plus diffus et spécifiques
- n Plus généralement, la plupart des bailleurs cherchent à s'implanter à proximité des services, des équipements, des transports...



Ce qui est déterminant : la taille « critique » des opérations

- n Le seuils minimaux d'intervention oscillent entre 4 et 10 logements (voire 15 dans le Pays Médoc) selon les territoires pour des raisons liées à l'équilibre et à la conduite de ces opérations;
- n Face aux demandes des communes sur des petits programmes, les organismes ont un positionnement différent:
 - Certains refusent;
 - D'autres se lancent malgré des réticences dans une logique de satisfaction des communes;
 - Enfin, certains considèrent que la taille des opérations ne constitue pas un problème en soi (globalisation des coûts internes)...
- n Inversement, dans les territoires peu denses, certaines opérations de taille trop importante connaissent des problèmes de vacance (à la relocation).



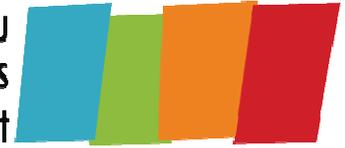
Ce qui est déterminant: les financements

- n Le PLUS et le PLAI (environ 20% de la production) sont majoritairement utilisés, surtout depuis l'existence du PLAI ressources
 - Le PLAI est également utilisé pour des opérations spécifiques type FJT
- n Le PLS est globalement évité car il ne correspond pas à des besoins qui s'expriment (difficultés à louer)
- n **L'accession sociale à la propriété** apparaît comme un produit complémentaire introduisant de la mixité dans les programmes mais aussi comme quelque chose qui doit être réfléchi:
 - Le PSLA rencontre encore peu d'intérêt de la part des bailleurs qui jugent le produit encore difficile à équilibrer
 - Le PASS foncier est jugé plus favorablement



Ce qui est déterminant : les formes urbaines

- n De l'habitat individuel de type pavillons qui ont la particularité de se fondre dans la production locale;
- n Des petits collectifs de type barre ou plots de 5 à 20 logements, produits dans les années 70 ou 80 et généralement proches des centre bourgs.
- n Des formes hybrides entre le collectif et l'individuel: « gros pavillons » de plain pied ou en R+1 partagé en différents logements qui répondent à la nécessité de densifier sans proposer un habitat collectif
- n Plus rarement, des opérations en acquisition-amélioration en centre-bourg ou cœur de village
- n Des réalisations récentes qui intègrent de nombreuses normes et préoccupations environnementales : un atout vis-à-vis des promoteurs privés à faire valoir auprès des communes.



3 - Les partenariats

**Etat et niveau de la coopération entre les
pouvoirs publics et les organismes HLM**



L'élaboration des politiques du logement : un partenariat stratégique

- n Les communes restent l'interlocuteur privilégié des organismes et la volonté politique des élus locaux est le moteur principal du partenariat;
- n Des organismes qui se conduisent souvent en « accoucheur » du projet des communes;
- n L'existence d'un véritable partenariat constructif entre organisme, EPCI et commune suppose l'existence d'un « fort » potentiel technique au sein des services de la collectivité locale comme du bailleur.



Le partenariat opérationnel: les types de procédure

- n La réponse programmée mais fermée, dans le cadre d'opérations mixtes, rarement en ZAC mais plus souvent en lotissement;
- n La réponse au cas par cas qui ne dépasse pas 3 - 4 logements et qui répond à un besoin ponctuel, à une opportunité foncière (terrain communal), à un patrimoine à réhabiliter...
- n Enfin, face à la cherté du foncier et à la concurrence des promoteurs privés, la VEFA apparaît de plus en plus comme une alternative...



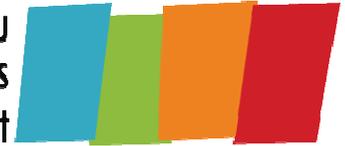
Le partenariat financier

- n Le besoin de nouer des partenariats locaux est d'autant plus prégnant que la part de l'Etat dans le financement de la production diminue
- n Nécessité de multiplier les sources de financement dont le 1% (problème d'équité territoriale)
- n En zone peu dense « tout est plus cher » (dit-on): ingénierie, artisans...
- n Un apport croissant de fonds propres unanimement dénoncé (de 15% à 30%), reconstitué parfois par une stratégie de vente de logements (voire de lots à bâtir)...



Le partenariat inter-bailleurs

- n Le partenariat inter-bailleurs est encore assez peu développé malgré quelques exemples de coopération et de travail en bonne intelligence;
- n L'action coordonnée des bailleurs semble se développer, pour l'heure, plutôt au niveau de la communication en direction des collectivités.



4 - Développer une offre sociale sur les territoires peu denses

Les obstacles à lever et les préalables à mettre en oeuvre



Les attentes des pouvoirs publics et des EPCI vis-à-vis des **organismes HLM**

- n Renforcer leur capacité d'adaptation: faire du sur-mesure social;
- n Développer la communication et la promotion autour du logement social (besoin des ménages locaux, qualité des constructions...);
- n Renforcer leur capacité de proposition et de conviction;
- n Développer la prospection foncière;
- n Développer la réponse aux préoccupations environnementales et de développement durable.



Les attentes des **organismes HLM** vis-à-vis des pouvoirs publics et des territoires

n Des obstacles à lever:

- ⊗ Des organismes toujours en butte à des problèmes de gouvernance des territoires et/ou un morcellement politique des territoires
- ⊗ Un dynamisme et une clarté insuffisante des politiques locales du logement (et une instabilité des politiques nationales)
- ⊗ Une problématique plus large d'équilibrage des opérations qui s'exprime avec acuité dans les territoires peu denses

n Des attentes exprimées:

- ⊗ En termes de production et de maîtrise des coûts du foncier : des attentes d'outils et de financements
- ⊗ Développer les documents de planification
- ⊗ Faire passer les préoccupations environnementales et architecturales, parler de densité urbaine