



LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT ET LA REPONSE HLM DANS LES TERRITOIRES PEU DENSES

Communauté de Communes de la Vallée de
l'Hérault (34)

Novembre 2008 – Julien Leplaideur, FORS Recherche Sociale

Type de territoire : Campagnes périurbaines (4)

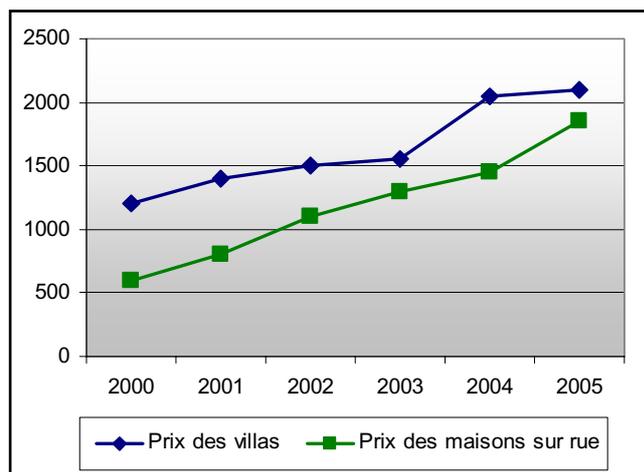


CC de la Vallée de l'Hérault

Marché du logement, enjeux locaux et besoins exprimés

La Communauté de Communes de la Vallée de l'Hérault compte 28 communes pour une population estimée à environ 30.000 habitants. Située à une trentaine de kilomètres de Montpellier, à laquelle elle est reliée via l'A750, elle a connu un important développement démographique au cours des dernières années avec une croissance annuelle de 3,1% entre 1999 et 2006. Preuve du lien fort entre l'EPCI et la préfecture de Région : 40 à 50% de sa population active travaille chaque jour à Montpellier. Pour faire face à la pression démographique sur son territoire, la Communauté de Communes de la Vallée de l'Hérault a signé un PLH en février 2008, PLH commun avec la Communauté de Communes du Clermontois.

Le développement du territoire remonte au début des années 1990, avec l'affirmation quasi-exclusive du modèle de la maison individuelle en accession. Cette dynamique tendrait cependant à ralentir à cause de la cherté du foncier (voire du prix du carburant). L'évolution des prix immobiliers ont également fortement augmenté au cours des dernières années avec un doublement du prix du mètre carré habitable, celui-ci passant de 1.000€ en 2000 à 2.000€ en 2005 et des loyers qui s'élèvent jusqu'à 600€ pour un T3. A noter que ces évolutions ne sont pas imputables aux logements de défiscalisation comme le Robien, seules quelques opérations ayant été destinées à ce type de logements. Les prix élevés ne permettent plus à ce jour de répondre à toute la demande, notamment aux jeunes générations (avec ou sans enfants), obligeant certains à trouver des solutions dans le parc inconfortable voire indécemment, le logement social ne représentant en effet que 3,7% du parc total de résidences principales (368 logements sur 10.038). Ce taux cache d'ailleurs d'importantes disparités puisque la commune de Gignac compte 55% du parc Hlm de l'intercommunalité alors que 22 communes ne disposent d'aucun logement social. Pourtant, la demande sociale se serait fortement accrue au cours des dernières années, gagnant près de 30% entre 2001 et 2004 pour atteindre jusqu'à 176 demandeurs. Parmi ces demandeurs, 90% d'entre eux disposeraient de ressources inférieures à 60% des plafonds.



Le développement du territoire remonte au début des années 1990, avec l'affirmation quasi-exclusive du modèle de la maison individuelle en accession. Cette dynamique tendrait cependant à ralentir à cause de la cherté du foncier (voire du prix du carburant). L'évolution des prix immobiliers ont également fortement augmenté au cours des dernières années avec un doublement du prix du mètre carré habitable, celui-ci passant de 1.000€ en 2000 à 2.000€ en 2005 et des loyers qui s'élèvent jusqu'à 600€ pour un T3. A noter que ces évolutions ne sont pas imputables aux logements de défiscalisation comme le Robien, seules quelques opérations ayant été destinées à ce type de logements. Les prix élevés ne permettent plus à ce jour de répondre à toute la demande, notamment aux jeunes générations (avec ou sans enfants), obligeant certains à trouver des solutions dans le parc inconfortable voire indécemment, le logement social ne représentant en effet que 3,7% du parc total de résidences principales (368 logements sur 10.038). Ce taux cache d'ailleurs d'importantes disparités puisque la commune de Gignac compte 55% du parc Hlm de l'intercommunalité alors que 22 communes ne disposent d'aucun logement social. Pourtant, la demande sociale se serait fortement accrue au cours des dernières années, gagnant près de 30% entre 2001 et 2004 pour atteindre jusqu'à 176 demandeurs. Parmi ces demandeurs, 90% d'entre eux disposeraient de ressources inférieures à 60% des plafonds.

Pour autant, le territoire ne propose que 4 logements relais sur tout le territoire alors que le projet d'une résidence sociale éclatée (une dizaine de logements répartis dans 3 bourg-centres) discuté avec le CLLAJ et le Conseil Général peine à voir le jour faute de terrain, de financement et d'opérateur.

La Communauté de Communes doit donc composer avec la double ambition d'ouvrir des terrains à l'urbanisation afin de construire pour répondre à la demande (en locatif et locatif social principalement) et, parallèlement, de lutter contre l'étalement urbain. Par conséquent, la redensification du bâti constitue un enjeu fort pour le territoire. Pour cela, la reconquête du parc vacant qui représente près de 8% du parc total (sur les deux intercommunalités du PLH), soit plus de 1.700 logements, est un des enjeux identifiés par les acteurs locaux.

Paysage institutionnel, initiatives et dispositifs notables en matière de politique du logement

Le PLH : nouveau document témoignant d'une structuration progressive de l'intervention sur l'habitat

Un Programme Local de l'Habitat réalisé en partenariat avec la Communauté de Communes du Clermontois a été validé en février 2008. Il ne s'est pas accompagné d'une délégation des aides à la pierre mais d'une prise de compétence logement social par l'EPCI.

Parmi les actions proposées par le PLH, on notera notamment une intervention forte sur le foncier. L'EPCI dispose ainsi de plusieurs outils, parmi lesquels se distingue le bail emphytéotique, la revente de terrain au Conseil Général (qui le cède ensuite à Hérault Habitat) ou au bailleur (avec prise en charge partielle de la surcharge foncière) ou encore le portage foncier par la Communauté de Communes sur demande de la commune, afin de laisser à celle-ci l'initiative.

Le Conseil Général de l'Hérault : un appui stratégique et opérationnel

Le Conseil Général travaille depuis quelques temps à la construction d'une stratégie de développement dans le cadre d'un contrat de territoire auquel sont associées les collectivités afin d'arriver à un diagnostic partagé. Cette démarche a permis à la Communauté de Communes d'adopter un positionnement autonome du développement montpelliérain. Cette démarche appelle à une réflexion plus transversale qui prenne en compte d'autres dimensions telles que le développement économique (notamment touristique autour de la rivière Hérault et de certains sites importants), des transports (projet de boules multimodales) ou des équipements et services.

Le Conseil Général est par ailleurs délégataire des aides à la pierre et travaille de manière étroite avec l'OPH 34 (Hérault Habitat) pour lequel il finance deux postes de prospecteur foncier, la réhabilitation progressive du patrimoine et des opérations en PLUS et PLA-I, alors que les autres organismes ne sont financés qu'au titre du logement très social (afin de « développer la solidarité inter-bailleurs »).

Dans l'ensemble, le Conseil Général propose une politique qui touche tant à la dimension sociale qu'à la question de l'aménagement du territoire. Ainsi, afin de vaincre des réticences locales à l'égard du logement social, le Conseil général a mené une campagne de formation dans le courant de l'année 2007 afin de sensibiliser les élus aux aides foncières ou à la pierre et aux dispositifs réglementaires (ZAC, ZADD, macro-lots...) ; il devrait répéter l'opération courant 2009 auprès des nouveaux élus. Parallèlement, la Direction des études du Conseil Général a développé un programme en relation avec le CAUE 34 intitulé « Habiter sans s'étaler », avec colloques, plaquettes et appels à projet en vue de financements exceptionnels pour des opérations exemplaires. Ce type de programme apparaît d'autant plus important que, à l'heure de la crise

viticole, la tentation des maires de faire passer des zones ZA (1€/m²) en zones ZAU (55 à 100€/m²) est particulièrement grande, avec le risque de poursuivre le mitage paysager constaté ces dernières années.

Des communes qui intègrent progressivement les enjeux d'une maîtrise de l'habitat sur leur territoire

Dans une terre agricole (vigne principalement) à la culture libérale, les élus locaux étaient jusqu'ici peu habitués à intervenir sur des questions telles que le foncier qui peut aller à l'encontre de certains propriétaires (préemption presque jamais utilisée par exemple). En cela, le PLH est un premier document qui témoigne d'une volonté des communes de faire évoluer leur position pour aller vers plus de programmation dans leur urbanisation.

En termes de document d'urbanisme, on remarquera toutefois que près de la moitié des communes, les plus importantes, sont aujourd'hui dotées d'un PLU qui intègre parfois la question des besoins en logement social. La dernière commune à s'en être dotée a ainsi défini un zonage avec des objectifs de réalisation de logements sociaux. Selon certains acteurs locaux, il y a donc une « *démarche qui commence à rentrer. On est plutôt confiant sur l'évolution du positionnement des communes* ».

De manière plus générale, la différence entre le poids de chaque commune est une donnée qui a été intégrée dans le PLH. Une typologie de développement a ainsi été définie afin de spécifier les enjeux et besoins de chacune :

- **Les bourg-centres** ; qui sont dans une logique très urbaine. L'objectif est notamment de tenir des objectifs de 20 à 25% de logements sociaux dans la programmation ;
- **Les communes intermédiaires dites de « modernité rurale »** qui sont dans une logique de développement urbain avec des besoins de structuration des équipements, commerces et services mais dans un contexte rural toujours présent. L'objectif est d'organiser un rattrapage en termes d'offre sociale avec une programmation qui fixe à 30% le taux de logements sociaux dans les opérations futures ;
- **« L'archipel villageois »** qui se compose des petites communes qui ont connu une croissance importante au cours des dernières années sous la poussée des constructions et veulent marquer une pause dans leur développement. Pour elles, l'objectif est d'étudier les possibilités d'opération au cas par cas.

Preuve de l'implication forte de certaines communes, Gignac (un des bourg-centres de la Vallée de l'Hérault) souhaite développer un parc de logements sociaux à hauteur des 20% fixés par la loi SRU, même si la commune n'est pas assujettie à cette obligation. Pour cela, la commune développe depuis quelques temps les opérations en ZAC avec opérations mixtes (primo-accession, logement social) ou en ZAD, de manière plus exceptionnelle, afin de récupérer un foncier abordable (base de négociation : 7 à 10€/m² contre 90€/m² non-viabilisé ouvert à l'urbanisation et 300€/m² en viabilisé).

Une intervention insuffisamment coordonnée sur l'habitat dégradé

La DDE concentre son intervention sur l'observation et le repérage du parc potentiellement indigne ; le Conseil Général, en tant que délégataire, est porteur des PST et OPAH du territoire. Le résultat de ces dispositifs serait encore insuffisant au regard des besoins. Ce manque de résultats serait en partie dû à des aides insuffisamment incitatives mais aussi à un partenariat Etat (DDE, DDASS, Préfecture), Conseil Général et EPCI peu construit à ce jour. De ce fait, il est à ce jour plus facile d'intervenir dans la production d'une offre nouvelle que sur le bâti ancien. Une légère amélioration aurait cependant été notée suite à l'augmentation des prix du foncier qui a pu entraîner une reprise d'intérêt quant à l'ancien. Les sorties de vacance ont surtout été faites au profit de l'accession alors que l'objectif reste le développement d'une offre locative. Ce qui fait s'interroger certains acteurs : « à qui bénéficie vraiment les aides de l'ANAH, alors même que les possibilités financières d'intervention sont de moins en moins importantes ? »

La progressive structuration d'une politique régionale

De son côté, le Conseil Régional n'intervient financièrement auprès des territoires que lorsque ceux-ci intègrent leur action dans le cadre d'une démarche de Pays. A ce jour, la Vallée de l'Hérault ne peut donc bénéficier des aides de la Région qui, de son côté, cherche à ce que la démarche « rare et vitale » de la Communauté de Communes soit étendue dans le cadre d'un schéma de l'habitat du Pays. Cet élargissement pourrait notamment permettre le déblocage de financements complémentaires pour une OPAH. Dans tous les cas, son intervention pour le parc privé ne pourrait porter que sur le logement conventionné « social » et non pas « très social » cela afin de ne pas générer d'obligations supplémentaires pour le Conseil Général (en charge de l'accompagnement dans les logements très sociaux).

En dehors de l'appui à la définition d'une stratégie territoriale à l'échelle du Pays, le Conseil Régional du Languedoc-Roussillon se dote progressivement d'autres outils d'intervention sur le logement et l'habitat : la création d'un Etablissement Public Foncier (qui est rentrée officiellement en fonction le 6 novembre 2008) et des aides à la pierre conséquentes en sont les deux principales composantes. Hors ANRU, le budget régional d'investissement en faveur du logement est désormais passé à près de 10 millions d'€ annuels.

Positionnement et enjeux pour les organismes de logement social

Hérault Habitat : l'interlocuteur Hlm privilégié

Hérault Habitat est le principal organisme Hlm du territoire et travaille depuis plusieurs années avec l'EPCI et les communes afin de développer une offre de logements accessibles. Il est reconnu localement comme un organisme attaché à sa vocation sociale, c'est-à-dire un organisme attentif au loyer de sortie. Il bénéficie pour cela du soutien fort du Conseil Général qui peut aller jusqu'à lui céder gratuitement des terrains acquis.

Les ESH locales ne sont pas ou très peu implantées localement, en partie du fait des prix du foncier. Les ESH proposeraient généralement des produits plus diversifiés (logement intermédiaire voire logement libre) afin de mieux équilibrer leur programme. C'est d'ailleurs pour cette dernière raison que les responsables locaux tendent aujourd'hui à favoriser le partenariat avec Hérault Habitat car cela permet selon eux de ne pas réfléchir à l'équilibre sur une seule opération mais sur plusieurs.

L'intérêt de Hérault Habitat envers ce territoire est d'autant plus marqué que la Vallée de l'Hérault constitue un des rares territoires (hors agglomération) où, étant donné l'attractivité, il est envisageable pour l'organisme de réaliser des opérations de taille importante (10 à 50 logements). Ce sont ainsi ces opérations d'envergure qui devraient permettre de compenser certaines petites opérations (2 à 3 logements) réalisées dans le bâti ancien à des coûts importants (réhabilitation d'un hôtel meublé en intégrant les contraintes des

ABF...). Malgré cela, la tendance est quand même au recours de plus en plus fréquent à des fonds propres afin d'équilibrer les opérations (environ 5% du financement).

Cette intervention sur le bâti existant est un souhait fort des élus locaux, notamment dans les bourgs-centres. Les communes attendent aussi souvent que le bailleur produise du logement en accession sociale, mais le développement de ce type de produit est encore peu fréquent faute d'une connaissance suffisante des acquéreurs potentiels. Hérault Habitat n'y est donc pas réticent (récemment, 5 logements PSLA ont été produits en parallèle d'une dizaine de logements sociaux) et peut s'appuyer sur des financements appropriés du Conseil Général (sous réserve que le PSLA ne dépasse pas 30% de l'opération).

Un partenariat qui reste à renforcer

L'EPCI souhaite pouvoir s'appuyer plus fortement sur les capacités d'ingénierie des organismes Hlm, notamment en ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage. Mais l'implication des bailleurs est parfois rendue compliquée par les multiples opérations qu'ils sont amenés à suivre simultanément sur l'ensemble du département. Ainsi, si la collectivité locale s'est mise d'accord avec Hérault Habitat sur certaines opérations, la phase de réalisation peinerait aujourd'hui à être rapidement mise en œuvre sachant que les réalisations concrètes doivent permettre d'asseoir plus fermement le travail de sensibilisation des élus initié par la démarche de PLH.

Dans les faits, un partenariat semble aujourd'hui se dessiner, le PLH constituant à ce titre un support important aux échanges. En amont de l'opération, ce partenariat est notamment mis en œuvre lorsqu'une opportunité foncière est identifiée. Une visite est alors organisée en présence du bailleur (principalement Hérault Habitat) ou du Conseil Général à la suite de laquelle chacun émet son avis et se positionne quant à l'intérêt de réaliser une opération. Sur cette base, est défini le portage foncier à mettre en œuvre (Communauté de Communes, Conseil Général...).

Monographie réalisée dans le cadre de l'étude « Les politiques locales de l'habitat et la réponse Hlm dans les territoires peu denses »

Pilotes :

Dominique Belargent, l'Union sociale pour l'habitat

Tél. : 01 40 75 78 27

Mail : dominique.belargent@union-habitat.org

Dominique Dujols, l'Union sociale pour l'habitat

Tél. : 01 40 75 68 46

Mail : dominique.dujols@union-habitat.org

**réseau
des acteurs
de l'habitat**



contact@acteursdelhabitat.org
www.acteursdelhabitat.com

FORS RECHERCHE
SOCIALE

47 rue de Chabrol, 75010 Paris
Tél : 33 (0) 1 48 24 79 00

e-mail : fors@fors-rs.com
www.fors-rs.com