



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

Communauté de communes «CIDERAL » (22)

Novembre 2008 – Didier Vanoni, FORS Recherche Sociale

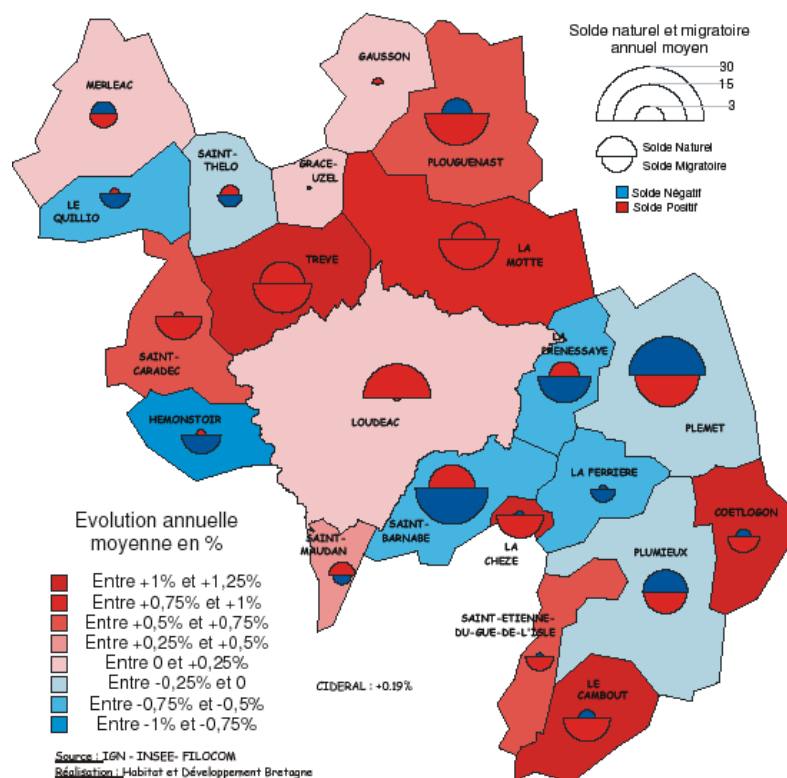


La Communauté Intercommunale pour le Développement de la Région et des Agglomérations de Loudéac (la CIDERAL) est une communauté de communes qui existe depuis plus de 15 ans et rassemble 27.285 habitants sur 21 communes. Son territoire se trouve au centre de la Bretagne dans un environnement rural mais aussi au croisement de nombreux axes de communication qui font de ce territoire un espace relié aux grands centres urbains de la région : Saint-Brieuc, Vannes, Lorient mais aussi Rennes... Grâce à un réseau de transport développé, le territoire est marqué par de nombreuses migrations alternées (avec des actifs qui peuvent travailler dans les grandes villes de la région).

La CIDERAL est un véritable pôle d'emplois (un des meilleurs taux d'emplois de Bretagne : 9.193 salariés dont 2.052 dans le secteur agricole et 7.141 salariés dans le secteur industriel principalement agroalimentaire, 1.237 salariés). La CIDERAL est ainsi un territoire dynamique connaissant peu le chômage (moins de 5%), mais accueillant une population modeste.

S'il ne s'agit pas, au sein de l'échantillon, du territoire le plus tendu d'un point de vue démographique (+0,19%/an en moyenne sur l'intercommunalité), la croissance est de nouveau manifeste depuis 1999 (jusqu'à +1%/an pour certaines communes de la CIDERAL – cf. carte ci-après). Le territoire connaît une pression immobilière relativement importante, comme en témoigne l'extension constante de son parc (résidences principales comme secondaires). Néanmoins, le vieillissement de la population et le desserrement qui en découle comme les besoins des entreprises locales nécessitent qu'une véritable politique de l'habitat accompagne la politique de développement économique du territoire (mise en place d'une taxe professionnelle unique).

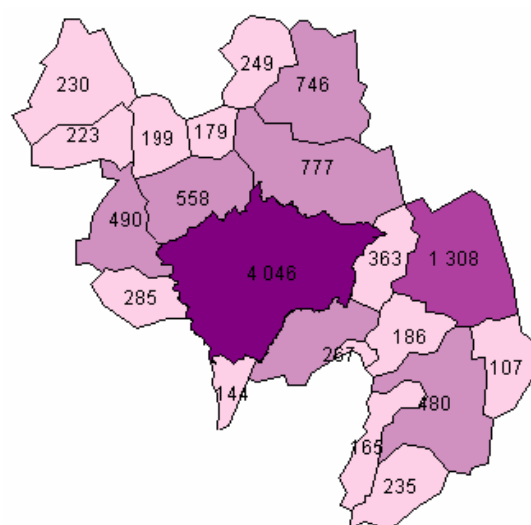
Evolution de la population entre 1999 et 2007 (estimation)



Caractérisation du territoire de CIDERAL



Nombre de résidences principales en 2003



Après avoir tenté d'agir par ses propres moyens (faute, nous a-t-on précisé, de réponses satisfaisantes de la part des organismes d'HLM et d'une insuffisante mobilisation et animation des instances en charge des politiques de l'Habitat et du logement, Conseil général et Etat local, la CIDERAL s'est engagée dans une politique volontariste à travers des Programmes Locaux de l'Habitat et des actions concernant en particulier l'amélioration du parc privé, la production et l'amélioration de logements sociaux et la mise en place d'un observatoire de la demande en logements.

A ce titre, le fait d'être communauté de communes et de disposer de la délégation des aides à la pierre a constitué un levier supplémentaire à une mobilisation politique déjà ancienne. Pour l'anecdote mais aussi pour situer la nature du partenariat local, rappelons que la délégation des aides à la pierre prise par la CIDERAL (actée définitivement après une première convention de trois ans liée à la finalisation d'un PLH) n'est pas allée de soi. Cette délégation a été octroyée malgré les avis contraire du CRH et du Conseil Général (qui a pris la délégation ainsi que la CABRI-Saint-Brieuc). Le projet d'agglomération et le PLH étant très portés politiquement par le Président de la communauté et « les résultats étant là » (les 50 logements par an prévus au PLH sont effectivement produits), les divergences semblent dépassées.

Forces, faiblesses et enjeux du territoire

Le canton constitue un territoire attractif dont la population ne cesse de croître. La situation de la zone en question dans l'espace régional est en définitive un atout. Ainsi, proposant une polarité forte, un développement économique continu dans un environnement peu dense : le territoire présente aujourd'hui de tels atouts que des bailleurs envisagent de s'y implanter ou d'y développer leur parc sans trop de réticence.

En matière de logement, les atouts du territoire (selon le diagnostic du PLH) sont les suivants :

- Un niveau significatif de production d'une nouvelle offre locative sociale avec 129 logements produits de 2001 à 2006 dont 36 en maîtrise d'ouvrage communautaire,
- Une forte réhabilitation du parc social avec 402 logements améliorés depuis 2000,
- Une réelle amélioration du parc privé avec près de 1.500 logements améliorés en 10 ans.

Les faiblesses concerneraient surtout les interventions des communes de CIDERAL en matière de maîtrise foncière et un trop faible développement du parc de logements très sociaux (87 logements) tandis que des solutions spécifiques restent à développer pour les jeunes, les personnes âgées et les personnes défavorisées.

Une autre faiblesse serait pour la CIDERAL d'être située un peu à l'écart des sites qui occupent l'attention des acteurs du département : Saint-Brieuc dont le parc social fait l'objet d'opérations de rénovation urbaine et le littoral qui est un secteur en fort développement. Le centre Bretagne est un territoire « *qui doit gagner l'intérêt qu'on lui porte* ».

Marché du logement, enjeux locaux et besoins exprimés

Le parc de logements connaît une tension constante, voire dans certains secteurs en tension, une progression. On a pu constater un recul des logements vacants et une augmentation des résidences secondaires liés à l'installation de nombreux britanniques. Les logements des propriétaires sont fréquemment sous-occupés alors que l'on constate une absence d'offre locative pour des ménages jeunes et modestes. L'absence de ce type de parc est un enjeu économique. Les entreprises en venaient à louer des chambres d'hôtel pour certains de leurs salariés. Dans un premier temps la CIDERAL a produit des logements en propre devant l'incapacité des organismes d'HLM de répondre à la demande.

Aujourd'hui, il est établi que parc social est un maillon nécessaire pour le dynamisme de la région. Le parc locatif social est relativement bien implanté dans la ville-centre et à proximité des centres bourgs. Le parc locatif privé est surtout occupé par des ménages modestes et plutôt jeunes. Ce parc propose des loyers encore abordables. Le parc locatif social est surtout concentré à Loudéac. Ses occupants sont très modestes et plutôt âgés mais une forte pression de la demande s'exerce sur ce parc qui connaît une vacance très faible et un turnover quasi nul. Le marché de l'immobilier est plutôt dynamique sur l'ensemble des communes de la CIDERAL, ce qui incite à conforter l'accession sociale compte tenu de la hausse des prix, et à anticiper les futurs besoins dans les documents d'urbanisme en créant des réserves foncières.

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

La stratégie mise en place est à « double détente » : un PLH (terminé en 2007) et un accord cadre (en 2008) avec les organismes d'HLM avec des objectifs chiffrés et à valeur contractuelle.

Le PLH décline des objectifs somme toute habituels qui suivent les orientations suivantes :

- Orientation n°1 : Conforter la reprise démographique récente par une production diversifiée de logements économiquement accessibles
- Orientation n°2 : Maintenir les conditions favorables à l'accession sociale à la propriété sur l'ensemble du territoire communautaire
- Orientation n°3 : Renouveler et développer l'offre locative sociale dans l'objectif d'une meilleure répartition territoriale et d'une diversification du parc
- Orientation n°4 : Requalifier et adapter le parc privé pour répondre aux besoins de la population, en particulier âgée
- Orientation n°5 : Développer une offre de logements adaptés aux besoins des populations spécifiques comme les personnes âgées et/ou handicapées, les jeunes, les personnes défavorisées et les gens du voyage
- Orientation n°6 : Promouvoir un habitat plus sain et plus durable

La véritable originalité réside sans doute dans le couplage entre ce PLH aux objectifs précis et un accord-cadre¹. Cet accord-cadre a pour objet de définir, pour une période de six ans, les conditions de mise en application du Programme Local de l'Habitat et la mobilisation des aides à la pierre dont la CIDERAL a pris la délégation, ainsi que les engagements réciproques de la CIDERAL et des organismes d'HLM pour la réhabilitation et la production de logements à vocation sociale.

¹ Outre CIDERAL, les signataires sont les bailleurs suivants : Côtes d'Armor Habitat, l'ESH. « Bâtiments et Style de Bretagne » et l'ESH Armorique Habitat.

Dans ce document, les objectifs globaux de la délégation de la CIDERAL sont détaillés et s'élèvent à plus de 600 logements à l'horizon 2013 dont : 25 à 30 PLUS par an ; 15 à 20 PLAI par an ; 35 PALULOS ; 12 PSLA, une opération PLS, une opération en PLUS-CD, etc. L'ensemble des opérations sera financé au titre des aides à la pierre à hauteur de 1,5 M€ pour ce qui est des subventions PLUS et PLAI et de 35 M€ de prêts PLUS et PLAI (CDC) ainsi que de 3,4 M€ de prêts PALULOS (CDC). Les aides propres de la collectivité portant sur la charge foncière et sur la production de logements à vocation sociale concernent un budget global de 1,6 M€.

Le montant de subventions peut atteindre par logement :

- pour une opération d'Acquisition / Amélioration : de 6.000 € en PLAI et 5.000 € en PLUS
- pour du neuf : de 5.000 € en PLAI et 4.000 € en PLUS
- pour une PALULOS : 1.300 €
- pour un PSLA : 1.500€.

Par ailleurs la CIDERAL s'engage en termes de moyens techniques à « assurer la préparation, l'animation et la réalisation de la programmation en amont et en étroite collaboration avec les organismes » ce qui comprend l'accompagnement des organismes dans la recherche de terrains permettant la meilleure orientation pour la construction de logements économes en énergie et bien inséré dans le tissu urbain du centre-bourg mais aussi l'association de ces organismes le plus en amont possible à l'élaboration des projets de lotissements et de ZAC où ils réaliseront leurs opérations. De plus l'accord stipule que la CIDERAL, pour les opérations importantes et dans un « souci d'optimisation de ces réalisations, prendra l'initiative d'une concertation inter-organismes ».

En contrepartie, il est demandé aux bailleurs signataires (les trois principaux intervenant dans le département) de s'engager à :

- réaliser les objectifs quantitatifs et qualitatifs fixés dans le Programme Local de l'Habitat ;
- veiller à la qualité des opérations notamment du point de vue de la conception (esquisse) des logements, du choix des matériaux, de l'implantation permettant la meilleure orientation pour la construction de logements économes en énergie etc. Et surtout (point d'achoppement qu'il a fallu régler), il est demandé aux organismes signataires de prendre en charge forfaitairement une partie des frais de viabilisation des terrains².

Au surplus, il faut signaler que la CIDERAL a pris l'initiative d'une étude afin de pouvoir créer à terme, un outil de portage foncier.

² Le montant comme le principe de cette « participation » faisait encore débat lors de l'enquête. C'est pourquoi, nous ne pouvons pas donner davantage d'informations sinon que la participation des bailleurs pourrait s'élever au niveau de la subvention de l'aide que verse la CIDERAL pour chaque logement construit à Loudéac même (de l'ordre de 5000€) et à 50% de ce montant pour les constructions dans les autres communes.

Positionnement et enjeux pour les organismes de logement social

En 2007, sur les 21 communes de la CIDERAL, 1.023 logements locatifs sociaux publics ont été identifiés soit 8.7% des résidences principales dont : 811 HLM, 149 logements communaux et 63 logements CIDERAL.

Rappelons que c'est la nature du rapport de force entre la collectivité et les acteurs de l'habitat qui a incité la CIDERAL à prendre l'initiative en s'inscrivant dans une logique lui permettant de prendre la compétence des aides à la pierre. *Loudéac, puis la CIDERAL avaient pris dans un premier temps des initiatives pour se substituer aux bailleurs qui ne « venaient pas construire » et les financeurs (l'Etat, surtout) qui ne soutenaient pas les collectivités. Cela a occasionné la production d'un parc social municipal ou sous la responsabilité de l'EPCI (sans le financement et l'agrément de l'Etat) ou l'invite faite à des bailleurs extérieurs au département pour intervenir là où les locaux tardaient à se mobiliser.*

Longtemps Côtes d'Armor Habitat était le principal interlocuteur sur le territoire départemental et craignant la vacance ne construisait peu dans l'agglomération de Loudéac,. Par ailleurs, la concurrence des autres agglomérations dans le département jouait en défaveur de CIDERAL, les bailleurs préférant construire là où ils avaient déjà du patrimoine.

Après une expérience de production en propre de CIDERAL, les bailleurs ont été démarchés (BSB-Les foyers sont venus s'implanter puis Armorique Habitat, depuis la délégation des aides à la pierre). « Il fallait changer de dynamique et les aides à la pierre ont constitué un excellent levier », dit-on à la CIDERAL.

En fait, l'absence de vacance dans le parc social est un des signes de pression sur un parc de logements. En ce qui concerne le parc locatif social de la CIDERAL, seuls 8 logements étaient vacants (dont 6 pour travaux), soit moins de 1% du parc. Par ailleurs, la demande exprimée est vive puisqu'en 2007, 257 demandes étaient en attente soit 39% du parc social existant. Loudéac est la commune où la pression est la plus forte avec 201 demandes. Soit 80% des demandes en attente (la demande est surtout locale puisque 70% des demandes émanent d'un ménage habitant déjà sur la CIDERAL).

Il a été important pour les élus de CIDERAL de pouvoir changer le rapport de force existant entre les acteurs de l'habitat pour donner toute son ampleur à leur projet (qui est aussi économique). En effet, il faut rappeler que les communes restent souvent l'interlocuteur privilégié des organismes. La délégation des aides à la pierre est un instrument qui permet de considérer « que l'on a la main » (CIDERAL) mais il n'est en rien déclencheur ou moteur. Ensuite tout est affaire de pugnacité et d'animation du partenariat. CIDERAL bénéficie pour cela de la présence d'une chargée de mission qui assure le rôle nécessaire de « cheville ouvrière » du partenariat local.

Au surplus, la coopération de la CIDERAL avec l'Etat et l'ARO Habitat Bretagne est aujourd'hui forte (entre techniciens) et permet de maintenir un équilibre entre la communauté et les communes mais aussi vis-à-vis des bailleurs et du Conseil Général. L'un des problèmes qui reste à régler pour parvenir à mettre en œuvre sereinement le PLH réside dans les enveloppes financières (de la délégation des aides) qui sont discutées au niveau du CRH (en « concurrence avec Brest, Rennes, Lorient entre autres... »). Le risque d'une perte de moyens financiers serait une entrave au développement de l'offre sociale. Cela ne permettrait pas d'évoluer dans un environnement dynamisant pour les acteurs. Les bailleurs souhaitent pouvoir disposer d'une visibilité à 5 ans et c'est l'une des conditions de leur mobilisation que de pouvoir leur offrir un cadre lisible et stable.

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