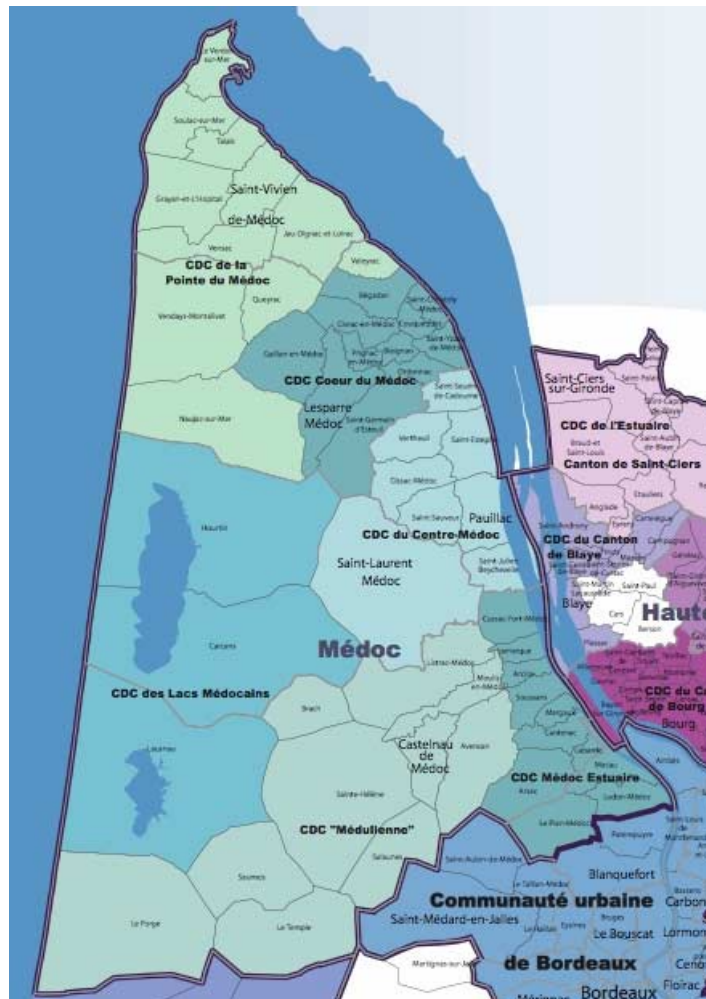




LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT ET LA REPONSE HLM DANS LES TERRITOIRES PEU DENSES

Pays Médoc (33)

Novembre 2008 – Juliette Baronnet, FORS Recherche Sociale



Le Pays Médoc est une vaste presqu'île, située entre l'Atlantique et l'estuaire de la Gironde, qui bénéficie tout à la fois d'une forte attractivité touristique au nord et sur le littoral, de la pression de la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB) au Sud et de la présence d'appellations viticoles à l'Est, qui participent de sa renommée. Au centre, la sous-préfecture de Lesparre-Médoc constitue un point d'accroche et de référence.

Le nord du Pays Médoc apparaît cependant comme un territoire relativement isolé, relié à la CUB par la RN215 et par la voie ferrée à sens unique qui dessert les communes le long de l'Estuaire.

Un territoire de plus en plus attractif dans un contexte d'élargissement toujours plus large des territoires d'accueil¹.

Le Pays Médoc compte 93 000 habitants. Entre 1999 et 2007, il a gagné 11 000 habitants supplémentaires, soit un taux de croissance de 1,6% par an, l'un des plus forts du département. Ce taux est particulièrement élevé dans le secteur sud du Pays Médoc, sous influence de la CUB (+3% en moyenne dans la CC La Médullienne). Quelques communes ont en revanche connu une diminution de leur population comme Soulac-sur-Mer.

¹ Données issues du diagnostic PLH du Pays Médoc - Cabinet PLACE

Plus précisément, le secteur Sud fait figure de bassin de desserrement des ménages de la CUB. « *On a vu l'extension difficilement maîtrisée de la population bordelaise* » précise un élu. En effet, près de la moitié de l'activité de la construction est alimentée par des ménages issus de la CUB dans les CC Médoc Estuaire et Médullienne, limitrophes de la CUB, tandis qu'au nord, les Communautés de communes en subissent moins l'influence et constituent des bassins de vie plus autonomes.

Le territoire du Pays Médoc exerce essentiellement une fonction résidentielle et dépend fortement des emplois de la CUB. En 1999, la moitié des actifs travaillaient sur l'agglomération bordelaise. Seuls quelques petits bassins d'emploi restent indépendants comme Lesparre, la sous-préfecture. Malgré le gain de près de 2000 emplois entre 1999 et 2006, le rapport emploi/habitant reste très défavorable. Les Communautés de communes ont peu de ressources.

Enfin, le développement territorial reste inégal sur le Pays Médoc et sans cohérence. Les polarités urbaines sont peu marquées. D'anciennes communes attractives se fragilisent (perte d'emploi...), en particulier sur la façade estuarienne (Pauillac par exemple), tandis qu'émergent d'autres pôles sous l'effet de l'arrivée massive de ménages de la CUB (Lacanau, Sainte-Hélène, Castelnau du Médoc, Saint Laurent du Médoc). C'est par ailleurs un territoire très mal desservi, ce qui limite actuellement sa capacité de développement. L'un des enjeux serait alors de densifier ces pôles et proposer un développement (de transports notamment) à partir de ces pôles, mais le niveau actuel d'offre n'est pas suffisant.

Marché du logement, enjeux locaux et besoins exprimés

Une construction neuve soutenue mais peu maîtrisée

Depuis 1999, ce sont 780 logements en résidences principales qui sont construits en moyenne par an (soit un taux de croissance de 20% en 7 ans), et plus de 1 000 logements en 2005 et en 2006, dont 60% d'accession et 7% de locatif social. Dans le nord et sur le littoral, une bonne part de la production est destinée à la résidence secondaire (36% sur les Lacs Médocains et 22% au niveau de la Pointe du Médoc), ce qui influe fortement sur les prix. Cette production est alimentée quasi-exclusivement par la maison individuelle (89%), hors zone opérationnelle (87% de la surface consommée, 72% des logements). Seuls 26% des logements sont construits dans le cadre d'un lotissement et 2% en ZAC.

...qui entraîne une forte consommation foncière

Avec l'essor de la construction individuelle et des surfaces consommées (2516 m² en moyenne hors zone opérationnelle et 945 m² en lotissement), le foncier se raréfie rapidement entraînant, avec la pression de la CUB une augmentation des prix. Cependant, les prix du foncier médocain restent moins élevés que sur la CUB ou sur le bassin d'Arcachon et continuent d'attirer les ménages aux ressources modestes. « *Tout le monde lorgne sur le Pays Médoc où le foncier est moins cher.* » Or le foncier disponible n'est pas extensible. Sur le Pays Médoc, il est en particulier contraint par la zone viticole, des zones humides non-constructibles, la forêt de production, le PPRI. « *Le foncier disponible n'est pas aussi vaste que ça. Au rythme des arrivées actuelles, on n'aura plus rien dans 4 ans.* »

Un parc locatif très réduit

En 2005, le Pays comptait 19% de locataires privés et seulement 4% de locataires publics.

Il faut noter que depuis quelques années, il y a eu beaucoup de constructions « Robien » ou « Besson », offre qui s'est avérée inadaptée aux besoins et aux moyens des ménages (trop cher), qui se reportent désormais sur le logement social. « Les promoteurs privés ont fait n'importe quoi et ont fait monter le prix du foncier » explique un élu.

Le parc privé potentiellement indigne représente près de 12% du parc privé. Il existe une problématique de logement indigne, sur le secteur de Lesparre et de Pauillac notamment, voire de marchands de sommeil qui n'ont aucune difficulté à relouer (motif de demande locative sociale). Cela tend à montrer le rôle « social » du parc privé et les besoins en locatif social.

En 2003, le parc locatif social était constitué de 1369 logements sociaux dont plus de 40% étaient concentrés dans la CC du Centre Médoc (Lesparre). Les logements sociaux sont néanmoins répartis sur l'ensemble du Pays.

La demande sociale : des ménages de plus en plus modestes à mesure que l'on remonte vers le nord du Pays Médoc.

Plus de la moitié des foyers fiscaux n'étaient pas imposables (55%) en 2004. 70% des ménages peuvent accéder au logement social et plus du tiers des ménages ont des revenus compatibles avec le PLAI (près de la moitié dans le nord du Pays Médoc).

Les besoins existent, mais la demande reste peu identifiée : « Les gens ne sont pas très mobiles dans le Médoc. On a quelques difficultés à identifier la demande » explique un bailleur. Elle est principalement concentrée sur Saint-Laurent, Lesparre et Pauillac. Des besoins spécifiques sont cependant appréhendés : les travailleurs agricoles, de moins en moins logés en château par leur employeur, les jeunes ménages actifs locaux, et dans une moindre mesure les travailleurs saisonniers (vignes ou tourisme). Les saisonniers sont logés au camping la plupart du temps. Certaines personnes vivent également en mobil home à l'année.

Sur une commune comme Sainte-Hélène, « on doit faire face aux problèmes de séparation des ménages. Les deux membres du couple se tournent vers nous pour une demande de logement locatif », précise le maire.

Les enjeux

La réflexion menée à l'échelle du Pays a conduit à poser les enjeux suivants :

- Organiser un territoire en développement
- Maîtriser le développement urbain et de l'habitat
- Répondre aux blocages des parcours résidentiels
- Revenir sur les effets de spécialisation sociale des territoires portés par un accueil de plus en plus sélectif et par le décrochage du parc ancien
- Affirmer la prise en compte des problématiques habitat du Médoc par les acteurs institutionnels et mobiliser les opérateurs du logement

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

Le Pays Médoc : un territoire de projet, porteur de réflexion sur l'habitat

Le Pays du Médoc est composé de 57 communes incitées à se regrouper en 6 communautés de communes. Créé en 2000, le syndicat mixte du Pays Médoc porte actuellement la réflexion sur l'habitat, connectée aux autres dimensions du développement territorial. Au départ, l'élaboration d'une charte de territoire avait permis de définir les grandes orientations. Puis les premières études sur la gestion de l'eau après la tempête de 1999, et une analyse du schéma d'armature urbaine ont conduit à mobiliser la société civile de manière à ce qu'il y ait des opérateurs. « On a mis en place un mode de fonctionnement : comité de pilotage et travail avec des opérateurs. » Il s'est agi de créer des habitudes de travail.

Le diagnostic posé lors de l'analyse du schéma d'armature urbaine a lancé l'étude sur l'habitat et la mise en œuvre d'un PLH. « Le Pays a insufflé le projet de PLH pour mettre en évidence les besoins en locatif ». Ce PLH pose un diagnostic et des enjeux à l'échelle du Pays Médoc et doit être décliné par CC (objectifs de construction, types de logements, outils à mettre en œuvre). D'ici début 2009, 5 des 6 CC devraient signer un PLH réglementaire, directement opérationnel.

Par ailleurs, un SCOT a été lancé sur 3 CC avec pour objectif que les deux autres intègrent le périmètre, l'une des CC (Médoc Estuaire) ayant été intégrée au périmètre du SCOT de la CUB.

Plus généralement, le Pays Médoc joue un rôle très important d'ingénierie, de conseil, de communication.

Des communes très diversement sensibilisées à la question du logement social

Les élus locaux ne sont pas très impliqués pour la majorité d'entre eux. Ils ont longtemps été hostiles au développement de la population médocaine de peur d'accueillir tous les ménages fragiles de la CUB. En même temps que l'étude PLH a été menée, tout un travail de pédagogie a été réalisé auprès des communes. Certains élus se sont mis en mouvement sur ces questions notamment des communes comme Lesparre et Pauillac, confrontées à la question du logement des travailleurs agricoles. Une OPAH et un PIG sont d'ailleurs prévus à Pauillac et Lesparre. Mais les clichés restent très ancrés. Plus on va vers le nord du Médoc et plus on doit faire face aux réticences des communes pour qui le logement social entre en contradiction avec l'idée qu'elles se font du développement de leur commune et avec les attentes de leurs administrés (des retraités venus chercher une certaine tranquillité). Les élus attendent de la mixité et ne souhaitent pas accueillir encore une population fragile dans un territoire déjà marqué par une certaine paupérisation. Ils se montrent particulièrement réticents au PLAI et font valoir leur incapacité de moyens pour accompagner les publics les plus fragiles (CCAS avec peu de moyens).

Pour faire face à la contrainte foncière, les communes sont par ailleurs incitées à faire des PLU. Certaines envisagent de construire en petit collectif malgré les réticences de la population, à condition de préserver l'identité de leur village. Les promoteurs privés pourraient également se voir obligés de faire du locatif social.

Des intercommunalités encore jeunes et peu outillées

Globalement, les élus ne maîtrisent pas les outils et n'ont pas les services techniques pour s'approprier concrètement la question du logement social. C'est une difficulté pour les organismes HLM. Cependant, face à une préoccupation croissante et aux enjeux d'élaboration de PLH communautaires, certaines CC devraient s'outiller. À la CC de Saint-Laurent, une personne est déjà dédiée à l'habitat et au logement, la CC de Lesparre ainsi que celle de Castelnau devraient recruter. D'autres CC, plus démunies financièrement, essaient au contraire de ne pas trop se charger en personnel interne et préfèrent faire appel à des prestataires externes.

Le Conseil Général : un partenaire actif dans l'élaboration des politiques de l'habitat

En 2006, le Conseil Général s'est vu refuser la délégation des aides à la pierre. Un service habitat a alors été créé et intégré dans la direction du développement territorial afin de promouvoir une approche plus complète. Après s'être vu refuser la délégation des aides à la pierre, le CG a élaboré un Schéma Départemental de l'Habitat Durable 2007-2011. Le CG a retenu 3 orientations :

- Le développement du locatif social et des dispositifs d'hébergement par une politique d'incitation auprès des territoires et des opérateurs : soutien à la maîtrise foncière, à la construction et à l'acquisition-amélioration (majoration des subventions)
 - o Aide à la construction (15 000€ par logement) et l'acquisition-amélioration (20 000€ par logement) de logements très sociaux financés en PLAI et en PLAI AA (Acquisition-Amélioration) sur l'intégralité du territoire girondin
 - o Aide à la construction (7000€ par logement) et à l'acquisition-amélioration (10 000€ par logement) de logements sociaux financés en PLUS et en PLUS AA (Acquisition-Amélioration) en dehors du territoire de la CUB
 - o Condition : les opérations neuves doivent comporter au moins 20% de logements adaptés départementaux : logements très sociaux (PLAI), logements de très grande taille (T5 et plus), logements spécifiques aux personnes âgées et/ou handicapées, logements équipés pour réduire les charges d'eau et d'énergie.
- Pour le privé, appui aux OPAH, aide à la gestion locative adaptée ; permettre la primo accession sociale en centre urbain.
- L'accès et le maintien dans le logement : lutte contre l'habitat indigne, réhabilitation du parc social et communal, aide à la gestion...
- L'habitat dans son contexte d'aménagement départemental : animation des politiques locales de l'habitat, création d'un observatoire, mise en œuvre d'outils fonciers, loger les jeunes et les actifs saisonniers.

Dans le cadre d'appels à projets, le Conseil Général prévoit des aides supplémentaires pour des opérations dites innovantes : logements passifs, accession sociale progressive, etc...

Le Conseil Général a par ailleurs un projet de création d'un EPFL afin d'aider les bailleurs sociaux à répondre au plus près des besoins. À terme, les aides pourraient être conditionnées à l'élaboration d'un PLH. Les PLH devront intégrer les objectifs du PDALPD. Le CG souhaite promouvoir un partenariat à 3 avec l'État et l'EPCI. En contrepartie des aides, le Conseil Général bénéficie d'un contingent de 20% sur les programmes locatifs sociaux.

Les services sociaux départementaux de terrain sont également impliqués dans les politiques de l'habitat à travers les Maisons Départementales de la Solidarité et de l'Insertion. *« On dispose d'un service préattribution, un observatoire de la demande très sociale. »*

L'Etat

L'État est présent à travers les objectifs du PCS, à décliner par EPCI. Mais le secteur du Médoc ne semble pas prioritaire au regard des besoins en logement, au contraire de la CUB et du bassin d'Arcachon.

Les organismes HLM : une large prédominance de Gironde Habitat

Avec plus de 600 logements actuellement et 90 à venir, Gironde Habitat est le bailleur le plus implanté sur le secteur. Présidé de longue date par un élu du Pays Médoc, Gironde Habitat a toujours eu vocation à se développer sur ce territoire, tandis que les autres bailleurs se concentrent sur la CUB. Dans le Pays Médoc, son patrimoine est constitué majoritairement de maisons individuelles, mais compte également quelques programmes en petits collectifs, souvent plus anciens, implantés à Soulac, Castelnau et Lesparre. Gironde Habitat produit désormais de l'individuel groupé, souvent en lotissement privé, intégrant des normes HQE ou veillant à la maîtrise de l'énergie (panneaux solaires...). En termes de typologie, les logements produits sont majoritairement des T3 et T4, mais Gironde Habitat recommence à construire des T2 (personnes âgées ou jeunes célibataires) et des T5 (grandes familles). Deux programmes ont récemment été lancés au Verdon (34 logements) et à Soulac (25 logements). La production se fait essentiellement en PLUS et un peu en PLAI. *« Le PLS ne fonctionne pas »*.

Gironde Habitat a une agence de gestion implantée à Castelnau du Médoc depuis 2000. Elle rencontre systématiquement tous les postulants et veille à l'équilibre du peuplement dans chaque programme. *« Concernant la demande d'un logement social, la majorité des gens s'adressent directement aux bailleurs, sauf sur les grosses communes. Certaines communes sont très regardantes sur les candidats. On travaille essentiellement sur des demandes locales. »* Gironde Habitat a également une politique de vente aux locataires au bout de 30 ans (représente de 10 à 15 pavillons chaque année), ce qui a pu avoir pour conséquence, sur certains secteurs du Pays Médoc de diminuer le nombre de logements sociaux disponibles.

Domofrance est le deuxième organisme HLM du territoire avec environ 250 logements dont les 2/3 en individuel. Son patrimoine est relativement ancien et accueille une population de plus en plus paupérisée.

Enfin, Logévie compte environ 150 logements foyers pour personnes âgées mais aussi quelques foyers pour les travailleurs saisonniers.

À l'échelle du département, il existe un collectif depuis 15 ans des organismes HLM qui intervient auprès de la CUB, du PDALPD et du Comité départemental de l'Habitat.

Positionnement et enjeux pour les organismes de logement social

Relancer la production de logements sociaux dans des proportions adaptées

L'un des objectifs majeurs est de développer le locatif privé et social. Or en terme de production de logements sociaux, la situation est très diversifiée selon les intercommunalités. Dans les 3 EPCI du nord-est du Pays Médoc (Pointe du Médoc, Cœur de Médoc et Centre Médoc), le nombre de logements sociaux a diminué, entre 1999 et 2003, pour cause de vente et de démolition. Ailleurs, un certain effort a pu être réalisé. Globalement, on peut dire que les bailleurs HLM ont construit il y a une vingtaine d'années puis la construction s'est arrêtée pour reprendre il y a trois ans.

Aujourd'hui, les organismes HLM ne semblent pas avoir de stratégie de développement particulière sinon de continuer à construire au même rythme. Ils font peu de prospection et construisent surtout en fonction de la sollicitation des communes et du foncier disponible. Confrontés au manque de soutien technique, les organismes HLM, pour produire et réaliser un programme, jouent un véritable rôle d'« accoucheur » du projet des élus, ce qui demande du temps et beaucoup d'investissement. Les montages sont par ailleurs compliqués. Malgré le refus de la délégation des aides à la pierre, le Conseil Général s'est substitué aux EPCI pour soutenir financièrement et techniquement les bailleurs. Jusqu'à présent, en l'absence de véritable portage politique, c'est la volonté des bailleurs qui a permis de sortir des programmes en mettant bout à bout tous les financements. Comme partout ailleurs, les organismes HLM ont vu croître leur mise de fonds propres. Gironde Habitat va désormais jusqu'à 18%.

Le surcoût lié à l'éloignement et le manque d'accessibilité du territoire reste un frein important pour le développement des organismes HLM sur le territoire. En Gironde, les organismes ne se lancent pas dans des programmes de moins de 15 logements, ce qui constitue pour eux un « seuil d'équilibre ». C'est plus précisément la perception du risque de vacance qui freine les organismes HLM. Ces derniers ont besoin d'avoir la certitude de l'existence d'une demande sur 30 ans. Certains bailleurs connaissent des problèmes de vacance, dans du collectif. « On a du collectif à Soulac, Lesparre et St Laurent, mais on a plus de difficultés à le relouer. La demande porte vraiment sur de l'individuel : des pavillons avec des terrains de 300 m² jusqu'à 800 m² » Comme partout ailleurs, le taux de rotation a cependant chuté, passant de 11% à 8%. « Avant les gens sortaient du parc social pour acheter, mais les prix ont bien augmenté, même sur le Médoc. » Sur les pavillons et en particulier les programmes neufs, les ménages ne bougent pas.

Réinvestir les centres bourgs et densifier

Pour s'adapter au marché, les organismes HLM ont collé à l'image de la maison individuelle et ont construit en périphérie. Mais aujourd'hui, pour le Pays Médoc, il existe un fort besoin en renouvellement urbain : « on ne peut pas continuer à construire en périphérie ». Il faut répondre aux besoins et à la demande sociale en construisant à proximité des services. Si pour les élus, le logement social ne peut être que de la maison individuelle, ils sont néanmoins de plus en plus sensibilisés à la maison de ville et eux-mêmes demandent à ce que la taille des terrains soit réduite parce que les gens n'entretiennent pas toujours bien leur terrain. Mais les organismes HLM se montrent parfois réticents à densifier : « on a des difficultés de gestion locative ». Les communes sont également en demande sur des opérations d'acquisition amélioration. (Ex : demande du Verdon sur une ancienne mairie à transformer en 5 logements).

Développer l'accèsion sociale

En Gironde, les sollicitations sont nombreuses concernant l'accèsion sociale de la part des opérateurs privés et des élus. Pour le Conseil Général, il s'agit de prioriser les besoins et le locatif reste prioritaire. Cependant, l'accèsion sociale peut permettre de créer des parcours de mobilité. Mais il s'agirait d'intervenir uniquement dans le cadre de projets mixtes locatif et accèsion sociale en lien avec les territoires et les bailleurs, de veiller à ne pas favoriser encore l'étalement urbain. Les bailleurs ont un rôle à jouer en tant qu'aménageur et doivent développer cette compétence.

Réinvestir le partenariat local

Le Conseil Général, comme le Pays Médoc, attendent que les opérateurs sociaux reviennent dans le partenariat local. *« Il faut les associer au plus vite. Il y a 15 ou 16 bailleurs en Gironde et il est très difficile d'identifier un interlocuteur et une orientation unique. »*

Dans l'optique d'un développement territorial plus équilibré, le Pays Médoc souhaite négocier avec les organismes, proposer du donnant donnant : *« ils acceptent de faire de l'acquisition amélioration et on leur proposera des projets de plus grosse envergure (construction d'un éco quartier...). On va arriver avec un projet et on met 5 ou 6 opérateurs autour de la table ».*

Il s'agirait par ailleurs de maintenir un lieu de débat et d'échanges sur le département, de travail en proximité avec les bailleurs sociaux. Pour les organismes HLM, il faudrait créer une véritable structure technique qui constituerait un partenariat et un soutien efficace dans le montage des projets. Déjà, de plus en plus les bailleurs sociaux se tournent vers le Conseil Général. *« Avant, ils voyaient directement avec les maires ».*

Assurer l'accompagnement social

Dépourvues en associations d'insertion par le logement, les communes sont souvent démunies face aux besoins d'accompagnement social que peut engendrer la production de logements sociaux et entraîne souvent une résistance de la part des élus. Au-delà de la gestion locative qu'ils assurent, les bailleurs sociaux doivent pouvoir rassurer quant à leur capacité à assumer, en lien avec les services départementaux, un accompagnement social. Et ce d'autant plus que les loyers sont parfois élevés en raison du montant des charges et du coût des loyers annexes (jardins et garage) dans les maisons individuelles.

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