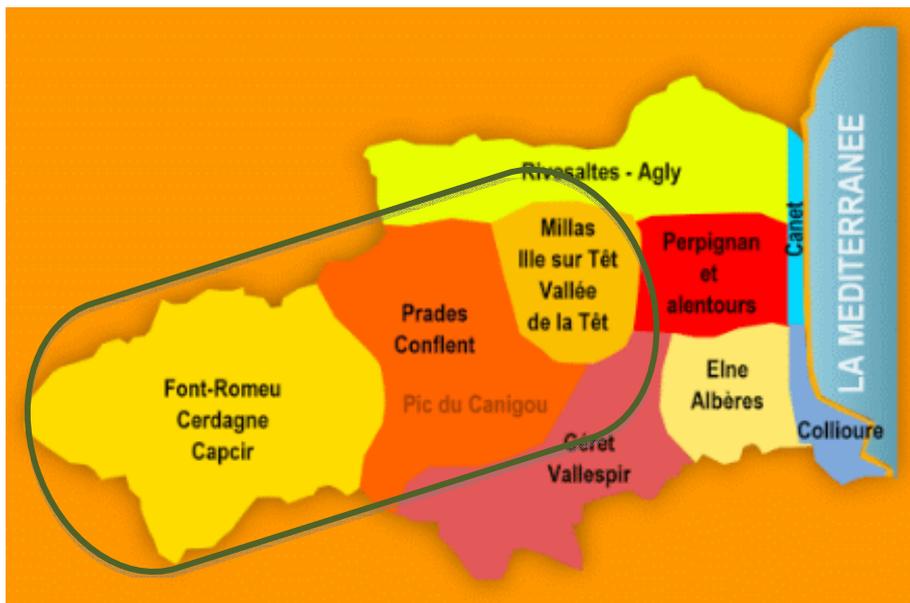




LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT ET LA REPONSE HLM DANS LES TERRITOIRES PEU DENSES

Pays Terres Romanes en Pays Catalan (66)

Novembre 2008 – Julien Leplaideur, FORS Recherche Sociale

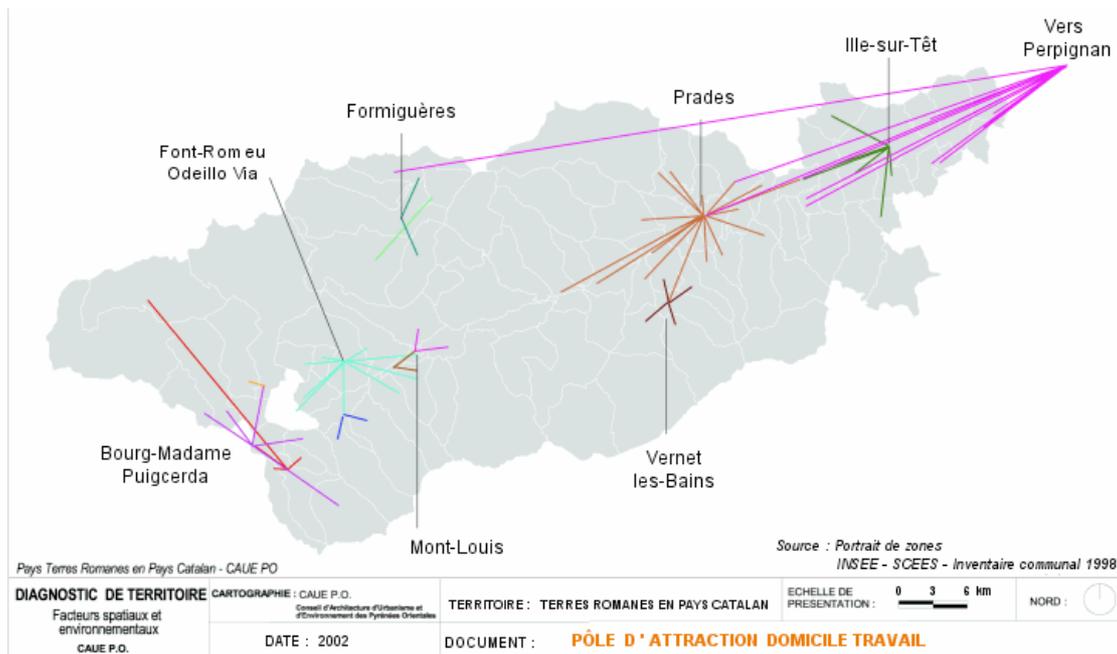


*Périmètre du
Pays Terres
Romanes en
Pays Catalan*

Marché du logement, enjeux locaux et besoins exprimés

Le Pays de Terres Romanes en Pays Catalan est composé de 99 communes, dont beaucoup comptent moins de 100 habitants pour 5 communautés de communes. Il représente environ 50% de la superficie des Pyrénées-Orientales (P-O) pour seulement 10% de la population (environ 50.000 habitants). Communément, les acteurs s'accordent à distinguer trois parties différentes dans ce territoire qui court sur 120 kilomètres de la périphérie de Perpignan à la frontière espagnole dans les Pyrénées :

- à l'Est, se situe le Ribéral, principalement sous l'influence de Perpignan depuis la mise en 2x2 voies de la N114, avec d'importantes circulations pendulaires vers l'agglomération qui constitue le principal pourvoyeur d'emplois (70% des actifs travaillent sur le pôle urbain de Perpignan). Le logement social y représente moins de 5% du parc total (249 sur 5185 résidences principales) ;
- au Centre, les Conflents (Bas et Haut) qui souffrent d'un relatif enclavement sans dynamique économique propre, hormis la commune de Prades à travers son rôle de bourg-centre. Le parc social y pèse 6,4% du parc total (373 logements pour 5829 résidences principales) ;
- à l'Ouest, les Hauts Plateaux bénéficient d'un développement touristique (stations de ski, thermalisme...) qui génère d'importants emplois tertiaires, en partie occupés par des travailleurs saisonniers. Le parc social y est mieux représenté qu'ailleurs avec 11,9% des résidences principales (479 logements sociaux sur 4038).



Le territoire du Pays connaît un important dynamisme en terme de construction au regard du reste du département. Ainsi, en 1999, les permis de construire délivrés représentaient 16% des PC du département pour un tiers aujourd'hui. Pour une part importante, cette hausse est due au développement des résidences secondaires et résidences de tourisme dans les Hauts Plateaux ; en 2007, 92% des PC délivrés dans la frange ouest du Pays étaient destinés à des résidences secondaires. La hausse est aussi importante dans le Ribéral du fait de l'attractivité à l'égard de l'agglomération perpignanaise, et moins marquée dans les Conflents. Le prix moyen des terrains rend compte de ces disparités territoriales au sein du Pays. Le mètre carré est ainsi valorisé à 210€ dans les Hauts-Plateaux contre 120€ dans le Ribéral et environ 75€ dans les Conflents. Pour les bailleurs sociaux, ces prix du foncier constituent des freins lourds à leur intervention dans les zones attractives du Pays.

Ce dynamisme immobilier ne s'accompagne pas du développement d'une offre sociale puisque seules 2,6% des constructions réalisées entre 2000 et 2005 étaient destinées à du logement social. Pour autant, l'effort de construction se concentrerait à ce jour principalement sur le territoire de Perpignan, le Pays concentrant moins de 5% de la demande de logement social du département (numéro unique).

La problématique de l'habitat indigne est particulièrement présente dans le Pays avec plus de 2000 logements identifiés comme potentiellement indignes (plus de 30% du parc de certains cantons). L'état dégradé du parc se traduit souvent par le développement d'une forte vacance et le dépeuplement du cœur de bourg, comme à Prades où l'on comptabiliserait près de 600 logements vacants alors que la commune ne compte qu'environ 6000 habitants.

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

Vers une meilleure observation de l'habitat à l'échelle départementale

Un Plan Départemental de l'Habitat (PDH) a été lancé en septembre 2007. Le PDH ne prend pas la forme d'un document « classique » mais se traduit par une démarche d'observation et d'information qui prend la forme d'une lettre de l'habitat bimestrielle. Ce dispositif est copiloté par l'Etat, le Conseil Général, l'Agglomération de Perpignan, les Pays, etc. L'Etat a en charge son organisation et son animation générale. Chacun met à disposition les informations dont il dispose afin de nourrir un « observatoire du plan départemental de l'habitat ». Le PDH n'a donc pas une portée stratégique, notamment en ce qui concerne le Pays Terres Romanes, mais est un outil de connaissances pour l'ensemble des acteurs du département.

Le Pays : une volonté d'animation et de coordination dont le manque de moyens effrite la légitimité

Le Pays Terres Romanes en Pays Catalan est reconnu comme un territoire particulièrement dynamique par les initiatives prises, notamment à travers le lancement d'un schéma territorial de l'habitat, financé pour partie par le Conseil régional. Cette démarche est perçue par certains acteurs comme un élément fédérateur devant permettre à terme de limiter les interventions au coup par coup. Il constitue à ce jour le seul document stratégique du Pays ou des collectivités qui le composent en ce qui concerne l'habitat. Le diagnostic a été récemment finalisé et pourrait se poursuivre par la signature d'engagements entre le Pays, le Conseil général, l'Etat et le Conseil régional permettant de définir un programme d'actions envers les territoires autour de quatre grands leviers :

- « Réduire la vétusté et la vacance dans le parc ancien en faisant émerger à l'échelle du territoire une véritable vision stratégique de l'aménagement des centres anciens) » ;
- « Mieux répondre quantitativement et qualitativement à la diversité de la demande de logement » ;
- « Prévenir la spéculation foncière » ;
- « Limiter la spécialisation résidentielle des différentes parties du territoire ».

A ce jour, la première intervention envisagée serait l'implantation d'une agence locale de l'habitat dont la fonction serait « dans un premier temps de mettre en œuvre un dispositif de veille foncière ainsi qu'un appui technique aux collectivités » (Rapport intermédiaire du projet de schéma). Ses missions pourraient s'étendre à des travaux de coordination et d'animation dans le cadre de dispositifs d'amélioration de l'habitat ou de production de logements locatifs ainsi qu'à du conseil auprès d'habitants.

Si le Pays est le porteur de la principale démarche de montée en cohérence des politiques locales de l'habitat et du logement, ses capacités à animer et à mettre en œuvre restent à ce jour fortement limitées, compromettant du même coup sa légitimité dans le lancement de telles initiatives. En effet, son financement s'appuie essentiellement sur les 0,90€ par habitant versés par les communes (soit moins de 50.000€ par an), financement qui doit lui permettre d'en solliciter de nouveaux auprès de collectivités mieux dotées (Région, Europe...). La démarche de schéma territorial est ainsi la conséquence d'une demande explicite du Conseil régional en vue d'un financement ultérieur d'actions sur le logement et l'habitat.

La progressive structuration d'une politique régionale

Le Conseil régional du Languedoc-Roussillon se dote progressivement d'une véritable politique du logement et de l'habitat qui va de la création d'un Etablissement Public Foncier (qui entrera officiellement en fonction le 6 novembre 2008), la contractualisation avec les territoires, notamment les Pays (avec notamment des aides pour réaliser des études) et des aides à la pierre conséquentes (en l'occurrence fonction du nombre de mètres carrés afin de favoriser les grandes typologies). Hors ANRU, le budget régional d'investissement en faveur du logement est désormais passé à près de 10 millions d'€ annuels. Le Conseil Régional a en effet souhaité porter une partie de ses efforts sur la question du logement vers ces territoires afin de ne pas créer de confusion avec les démarches entreprises par certains EPCI ou par les Conseils généraux.

Des communes aux moyens très limités et parfois réticentes à développer un logement accessible aux ménages modestes

Les communes et EPCI sont peu outillés pour assumer en interne des compétences telles que celles liées à l'habitat. Manque de personnels, manque de moyens expliquent ainsi une faible mobilisation sur cette problématique (hormis quelques cas de portage foncier) et l'absence de tout PLH sur l'ensemble du territoire couvert par le Pays. Le taux Taxe Professionnelle / Habitant est ainsi particulièrement bas, avec 650€ à l'échelle du Pays contre 827 à l'échelle départementale. Ce chiffre cache par ailleurs d'importantes disparités entre la zone touristique des Hauts-Plateaux (1055€) et le Ribéral (314€) dont près de trois quarts des actifs travaillent sur l'agglomération perpignanaise.

Le manque de capacités financières et les craintes des élus locaux à l'égard de potentielles populations marginales se traduisent par une complexité accrue dès qu'il s'agit de développer une offre en PLA-I, alors que le PLUS semble globalement bien accepté, à quelques exceptions près. Des projets de PLA-I ont ainsi été bloqués suite aux réticences d'élus locaux.

Pour aller à l'encontre de ces craintes des responsables locaux, certains espèrent un suivi patrimonial et locatif plus resserré des organismes Hlm, mais concèdent la difficulté de ces derniers à intervenir sur un parc éclaté. La présence d'une association identifiée et soutenue fortement à travers le PDALPD (association Sésame) est un atout que certains interlocuteurs souhaiteraient exploiter selon des formes renouvelées afin de « sécuriser » les attributions et ainsi renverser les réticences liées au peuplement aujourd'hui persistantes.

Dans le Ribéral, la Communauté de communes de Roussillon Conflent (environ 16.000 habitants), comprenant notamment les communes d'Ille-sur-Têt et de Millas, travaille principalement au développement économique du territoire (à travers l'implantation de Zones d'Activités Economiques - ZAE), afin de lutter contre le « *risque de cité-dortoir* » du territoire. Elle doit en effet faire face à un niveau de taxe professionnelle particulièrement bas qui limite ses capacités d'investissement en services et équipements malgré le contexte de hausse démographique. Aucune stratégie quant au logement et à l'habitat n'a été définie à l'échelle intercommunale, les 9 ETP de la communauté de communes intervenant sur d'autres thématiques (ordures ménagères, jeunesse, petite enfance, médiathèque, développement économique, équipements culturels). La question du logement est donc surtout traitée à l'échelle des communes via leurs compétences en urbanisme : l'EPCI n'a la compétence logement social que lorsque l'opération dépasse 10 logements et n'est pas intervenue dans ce cadre depuis 2005.

Enfin, il est à noter que, dans les Pyrénées-Orientales, le Conseil général tend à concentrer sa politique en faveur du logement des défavorisés sur l'action sociale, à travers le PDALPD. Le Conseil Général n'est ainsi pas délégataire des aides à la pierre mais propose des financements de 9.200€ par logement construit en PLA-I. La somme peut parfois être portée à 15.000€ lorsqu'il s'agit de l'OPH 66.

Une intervention inégale et insuffisante sur le parc dégradé

Différentes OPAH sont en cours dans le département, dont deux dans des communes importantes : Prades et Millas, portées respectivement par Habitat et Développement et Patrimoine-Habitat. Les réalisations de ces deux OPAH sont toutefois très inégales, la première ayant réussi à financer moins de 2000€ de travaux sur la première moitié de l'année 2008, tandis que la seconde connaîtrait une meilleure réussite, portée en cela par l'attractivité forte de Millas, dans l'aire d'influence de Perpignan.

Positionnement et enjeux pour les organismes de logement social

Un parc social à développer malgré certaines contraintes

Le principal organisme qui intervient dans le Pays Terres Romanes en Pays Catalan est l'OPH 66. Il est aujourd'hui présent dans 135 communes sur les 226 que compte le département. Son parc se concentre toutefois plus particulièrement sur la commune de Prades, au cœur du Pays, avec plusieurs programmes de construction en cours : 50 pavillons auraient ainsi été livrés récemment.

De manière générale, la demande des élus porte surtout sur de l'habitat individuel, parfois en acquisition-amélioration, sur de la maison de ville et, plus occasionnellement, sur de petits collectifs de 6 à 8 logements.

L'office devrait élaborer prochainement un Plan Stratégique de Patrimoine afin de mieux organiser sa programmation en ce qui concerne le développement d'une offre nouvelle ou les travaux de réhabilitation. L'objectif est notamment d'aller plus loin que les 400 logements construits annuellement (dans tout le département) afin de résorber une demande estimée à 5.800 ménages. Pour cela, l'organisme souhaite maintenant intervenir partout où on le lui demande.

Une des ambitions de l'OPH 66 est également de développer l'intervention dans les Hauts Plateaux, territoire dans lequel on constate un dynamisme économique fort et une demande stable. Cette intervention se confronte toutefois à des difficultés techniques liées à la construction en zone montagneuse (éloignement, modes de chauffage, isolation...) et aux coûts que ces difficultés induisent (jusqu'à 30% de plus pour les travaux par exemple).

Un renforcement du partenariat avec l'association référente du PDALPD

Un partenariat a été mis en place récemment avec l'Agence Immobilière à Vocation Sociale créée récemment et a permis de faire apparaître une demande forte de ménages en difficulté de logement. Cette demande est principalement constituée de familles monoparentales dont la personne de référence a moins de 30 ans. La typologie des logements dont ils ont besoin est comprise entre le T3 et le T5.

De manière générale, le partenariat avec les associations (notamment celles travaillant à l'insertion par le logement) permet aux bailleurs de lancer des projets tels que des EHPAD, maisons de retraite ou foyers pour personnes handicapées dont la gestion se fera en relation avec ces associations. Comme il a été noté plus haut, cette collaboration entre association et bailleur est une des pistes envisagées pour améliorer l'acceptation locale des logements sociaux en garantissant un meilleur suivi des ménages accueillis. En résumé, pour l'une des personnes auditionnées, « le foncier, la volonté politique et la complexité technique sont les trois freins que l'on rencontre aujourd'hui ».

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