



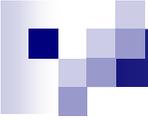
Territoires peu denses : quels projets habitats ? Comment les conduire ?

**Journée régionale d'échanges entre acteurs de l'habitat
AROSHA**

Mardi 6 octobre 2009 - Didier Vanoni (FORS Recherche sociale)

Introduction

1. Définition des « territoires peu denses » et présentation des sites retenus dans l'étude



Le champ de l'étude

- **Les territoires peu denses mais attractifs** auparavant vus comme «interstitiels» (parce que situés entre les grands centres urbains et le rural «profond») où :
 - la croissance démographique est forte (les trois-quarts de la croissance nationale) ;
 - l'offre en logement social reste faiblement développée voire inexistante malgré d'importants besoins en logements,
 - Le développement se joue pour une grande part à l'extérieur des périmètres où s'élaborent et se mettent en œuvre les politiques urbaines et de l'habitat (SCOT, PLH, PDU, Agenda 21...).

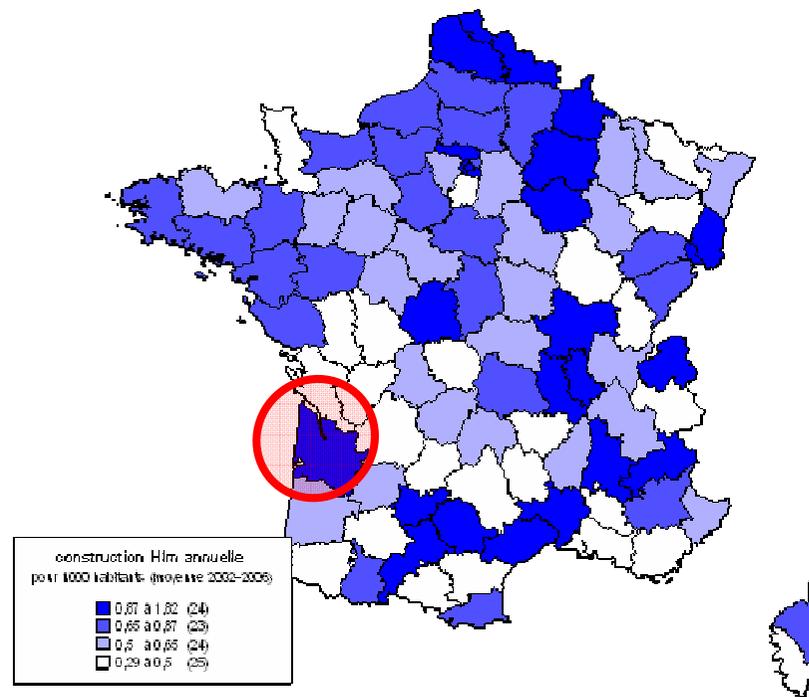
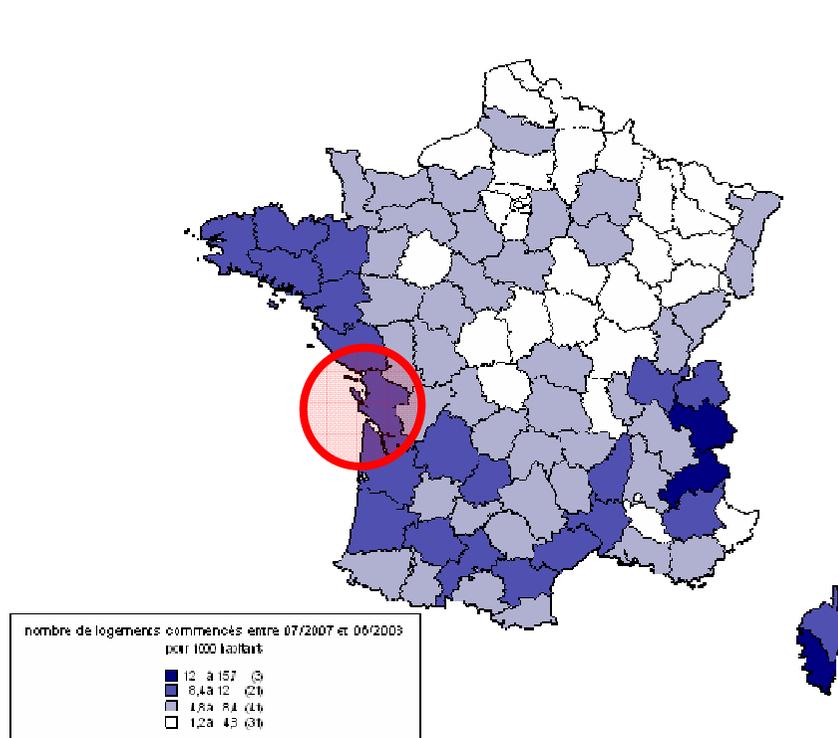
Tendances : croissance du parc

Ensemble des logements

Construction neuve

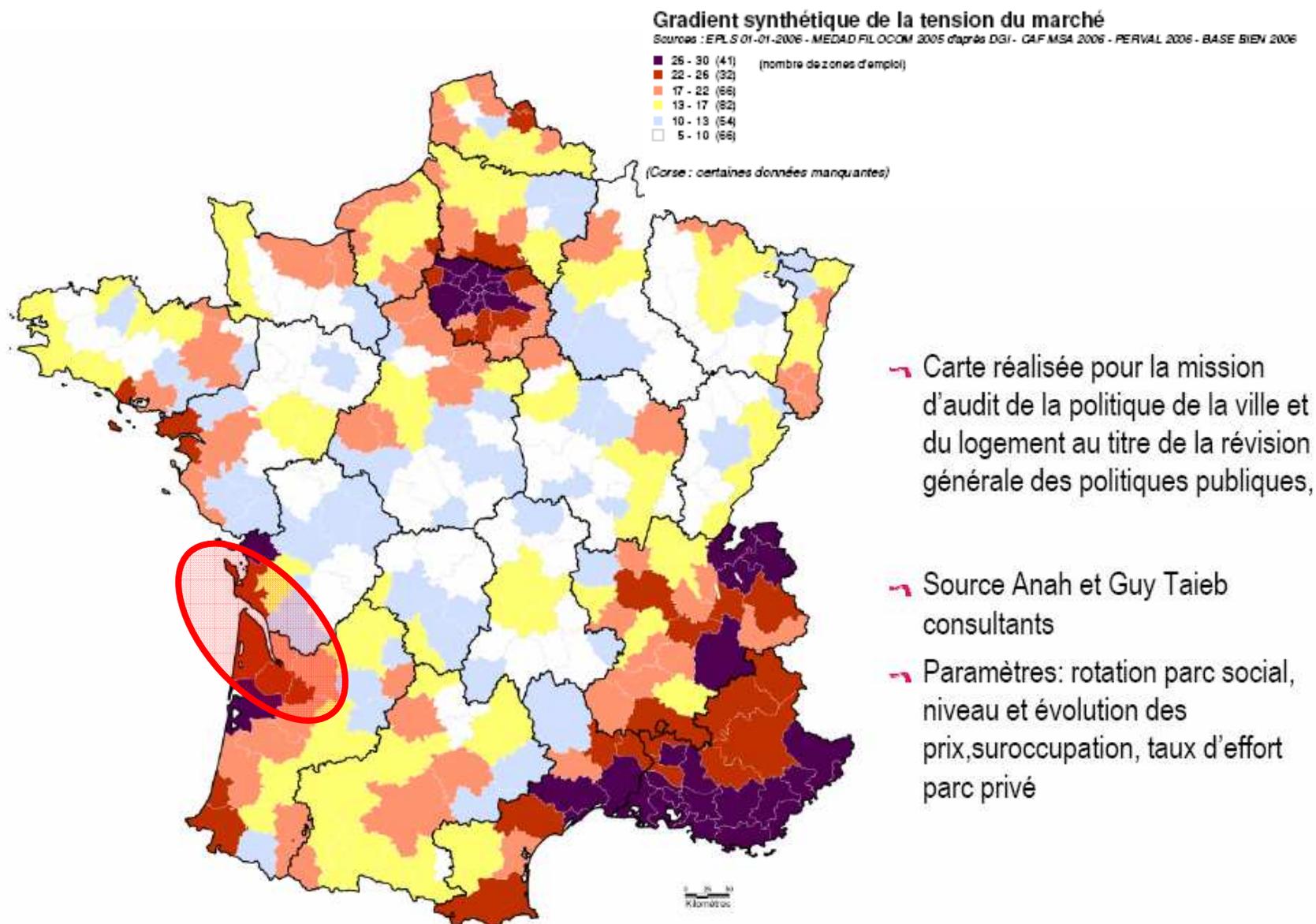
Parc social

Mises en location moyenne 2002-2006

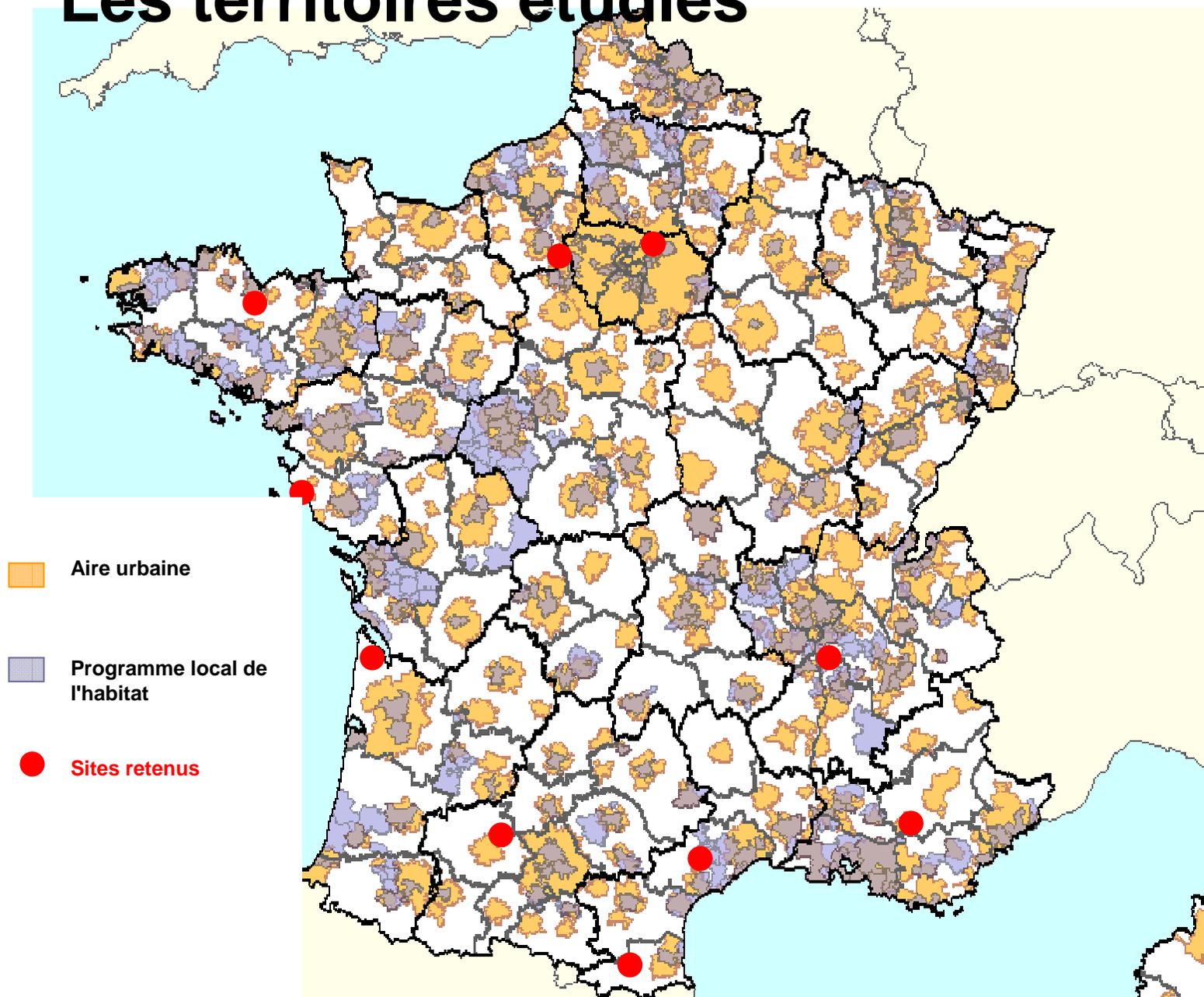


USH- DEEF, d'après Sitadel (MEEDDAT)
et recensement 2004-2007 (INSEE)

Tendances : les tensions des marchés du logement en 2007 – la polarisation contemporaine de l'espace français



Les territoires étudiés



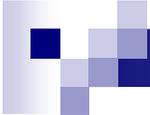


Dix territoires

- Une étude menée sur dix territoires attractifs et peu denses marqués par une compétition accrue entre opérateurs pour l'utilisation de l'espace et par l'évolution des prix du foncier:
 - Des villes moyennes actives et à faible offre locative :
 - Agglomération de Loudéac **Bretagne**
 - Des pôles touristiques attractifs :
 - communauté d'agglomération de Cap Atlantique **Pays de la Loire**
 - secteur Nord du Pays Médoc **Aquitaine**
 - Des campagnes dynamiques et isolées :
 - Pays porte de Gascogne **Midi-Pyrénées**
 - CC Rhône Valloire **Rhône-Alpes**
 - Pays Terres Romanes **Languedoc-Roussillon**
 - CC Lubéron-Durance-Verdon **PACA**
 - Des campagnes périurbaines :
 - Pays du Vexin Normand **Haute-Normandie**
 - CC de la Vallée de l'Hérault **Languedoc-Roussillon**
 - Canton de Dammartin en Goële **Ile-de-France**
 - Secteur sud du Pays Médoc **Aquitaine**

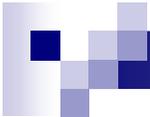
Introduction

2 – Quelques caractéristiques situant et différenciant les enjeux selon les territoires



Des territoires soumis à une forte pression démographique et à des besoins de logement importants

	Population	Croissance démographique depuis 1999 (taux annuel)
CC Vallée de l'Hérault	31200	3,10%
Pays des portes de Gascogne	60000	2,63%
CC Lubéron Durance Verdon	35000	2%
CC Rhône Valloire	21288	1,90%
Pays Médoc	93000	1,60%
Cap Atlantique	68840	1,50%
Pays Terres Romanes	50000	1,50%
Canton de Dammartin	42745	1,20%
Pays du Vexin Normand	73422	0,74%
CIDERAL	28523	0,19%



Une consommation foncière importante et un développement de l'habitat individuel peu maîtrisé malgré une raréfaction du foncier et une hausse des prix

La construction neuve en 2006 (SITADEL)

	Flux annuel	Taux annuel	Part individuel
Pays Terres Romanes en Pays Catalan	2153	5% (en 2007)	n.d.
CC Rhône Valloire	220	3,6%	75%
Pays Portes de Gascogne	823	3%	74%
CC Vallée de l'Hérault	350	2,8%	81%
Pays Médoc	780	2,4%	89%
CIDERAL	238	1,8%	70%
CA Cap Atlantique	914	1,5%	79%
Canton de Dammartin en Goële	206	1,3%	64%
Pays du Vexin Normand	385	1,2%	n.d.
CC Lubéron Durance Verdon	n.d.	1%	91%

Un parc locatif sous représenté, sous tension ou inadapté (vacant)

	Parc de logements	dont RS	dont vacant	Parc de RP	Parc locatif	dont locatif social
CIDERAL	11237				26%	8,7%
CC Lubéron Durance Verdon					25%	1,6%
Cap Atlantique	61096	50%		29686	27,4%	6,8%
Pays Médoc		14%		31405	23%	4%
Pays Terres Romanes	43000	50%	11,5%	15052		7,3%
Pays des portes de Gascogne	27373	9%	8%	22698	27,5%	4%
CC Rhône Valloire	8815	4%		7700	28%	10%
Pays du Vexin Normand	31725	15%		26935	28%	11%
CC Vallée de l'Hérault	11483	13%	8%	10038	23%	3,7%
Canton de Dammartin	16022				21%	5,7%



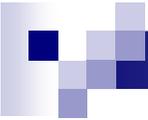
Des problématiques et des besoins qui s'expriment de façon particulière

- Une demande locative pour les jeunes, les personnes âgées et les ménages modestes « du cru ».
- Des différences selon que le « moteur » du développement local est lié à une activité touristique ou à des activités industrielles ou artisanales.
- Une connaissance très empirique des besoins en zones peu denses : un enjeu pour les bailleurs comme pour les collectivités.

Première 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 insuffisamment porté.
 - Pas projet de développement pour leur territoire

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**

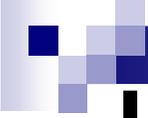
3. Des Pays, des Communautés de communes ou d'agglomération qui sont porteurs de réelles dynamiques concernant l'habitat et qui peuvent ainsi approfondir le projet de territoire :
 - Objectif de croissance démographique
 - Projet de développement économique /Projet de revitalisation de centres-bourgs

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



Des partenaires publics diversement impliqués

- 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
- Des **Régions** porteuses de politique foncière (EPFR) et du développement durable
- Un **Etat** en retrait financièrement mais présent à travers les objectifs du PCS
 - Les DDE jouent encore un rôle non négligeable d'assistance aux petites communes



Les partenaires privés : une certaine distance

- Les **collecteurs 1%** parfois un peu éloigné des territoires peu denses, mais dont l'intervention reste indispensable...
- Les **promoteurs privés** restent avant tout des concurrents mais qui peuvent devenir des partenaires (VEFA aux HLM, obligation de 20% de logts sociaux...)
- **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
- Enfin, un **réseau associatif d'insertion par le logement** souvent peu développé sur ces territoires car concentré sur les grandes agglomérations

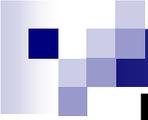
2 - Les stratégies de développement des organismes

Les positionnement des différents acteurs et les logiques des bailleurs



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

- 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);
- 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;
- 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.



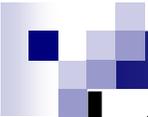
Les différents positionnements des organismes... et leurs raisons

- Le bailleur **anciennement implanté** sur le territoire et qui en reste à son rôle de gestionnaire sans chercher à se développer;
- 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...);
- Le bailleur qui **prospecte les communes** dans une logique de développement en organisant des rencontres avec les élus;
- Le bailleur qui 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)...



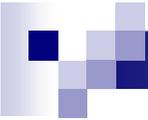
Les logiques de localisation

- L'existence d'un **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
- 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
- Plus généralement, la plupart des bailleurs cherchent à s'implanter à **proximité** des services, des équipements, des transports...



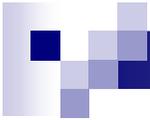
Les positions / la taille « critique » des opérations

- Les 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;
- 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)...
- Inversement, dans les territoires peu denses, certaines opérations de taille trop importante connaissent des problèmes de vacance (à la relocation).



Les financements utilisés

- 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
- Le PLS est globalement évité car il ne correspond pas à des besoins qui s'expriment (difficultés à louer)
- 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



Un enjeu : les formes urbaines

- De l'habitat individuel de type pavillons qui ont la particularité de se fondre dans la production locale;
- 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.
- 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
- Plus rarement, des opérations en acquisition-amélioration en centre-bourg ou cœur de village
- 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.

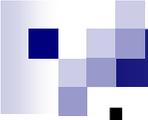
3 - Développer une offre sociale sur les territoires peu denses

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

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



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

■ 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

■ Des attentes exprimées:

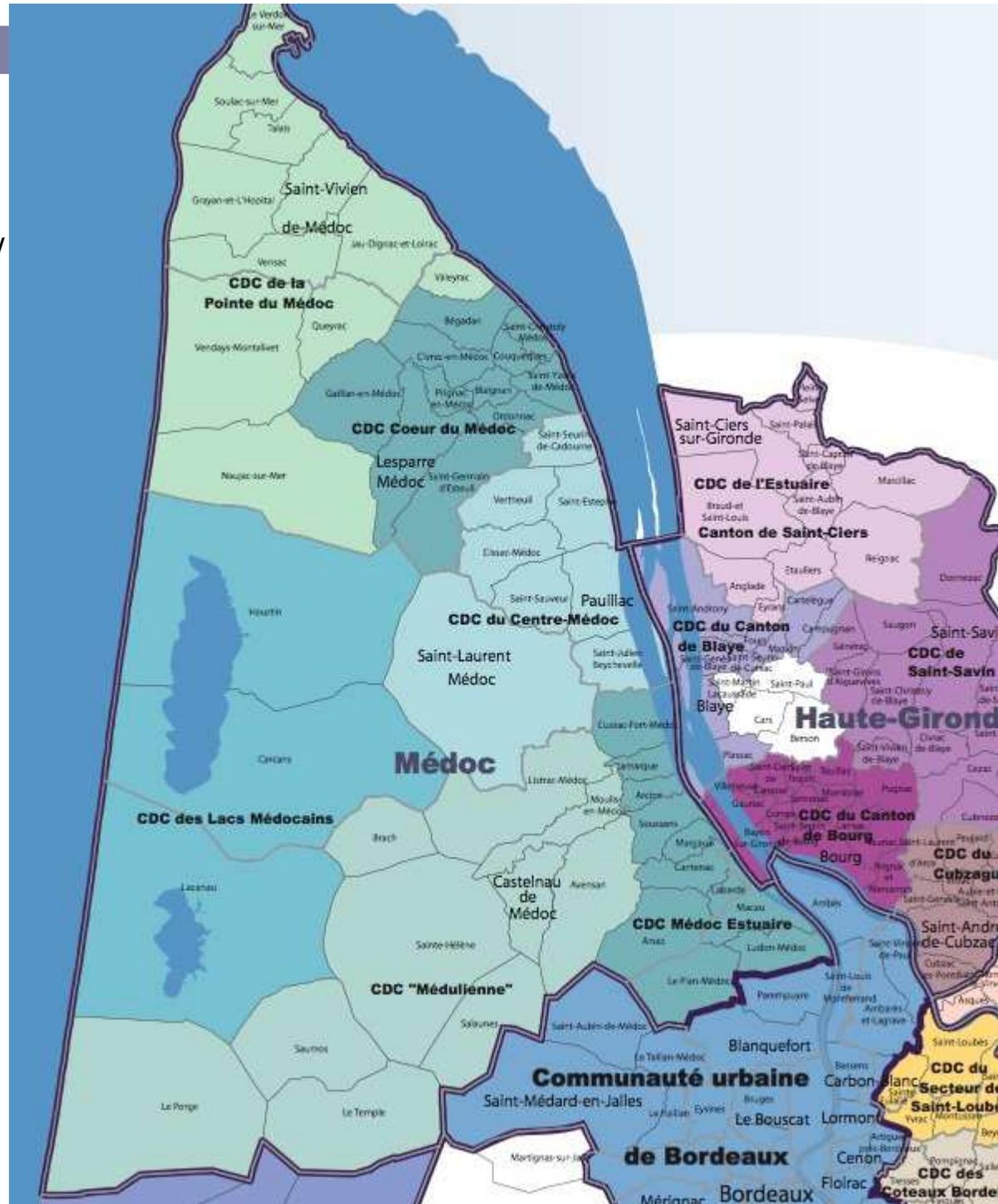
- En termes de production et de maîtrise des coûts du foncier : des attentes d'outils et de financements
- Développer les documents de planification
- Faire passer les préoccupations environnementales et architecturales, parler de densité urbaine

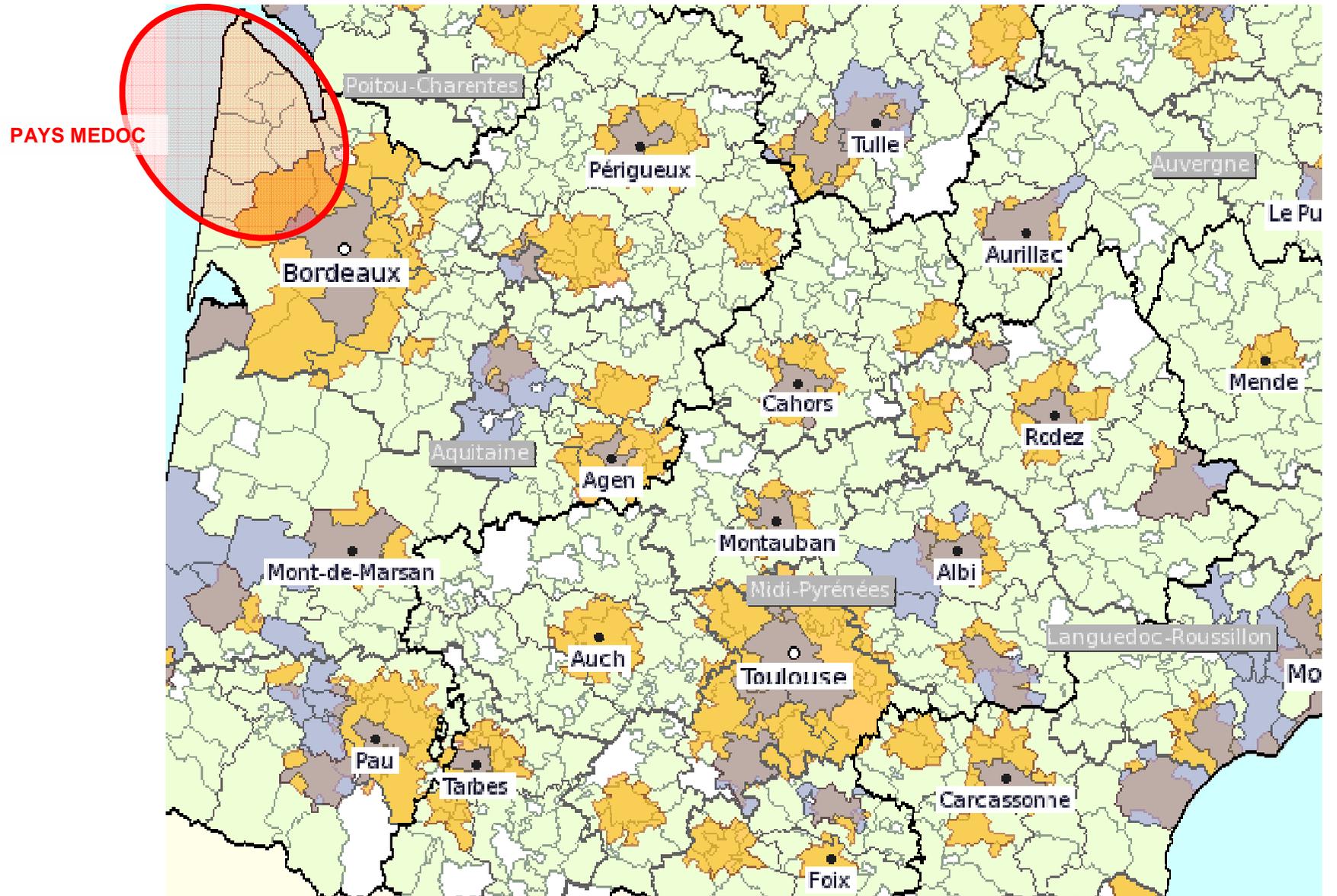
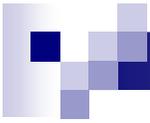
Deuxième partie

Zoom sur le pays médocain

PAYS MEDOC (33)

Pôles touristiques attractifs /
Campagnes périurbaines

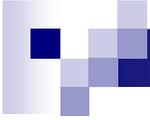






Marchés du logement et besoins locaux

- 3 territoires distincts, le nord et le littoral touristique, l'est viticole et le sud sous influence de la CUB
- Une faible accessibilité
- Un gain de 11000 habitants entre 1999 et 2007 (1,6% par an) pour atteindre près de 93000 habitants.
 - Un taux de croissance particulièrement élevé au sud (+3%) qui fait figure de bassin de desserrement des ménages de la CUB
- Une fonction essentiellement résidentielle : dépendance des emplois de la CUB malgré une relative autonomie de Lesparre, sous préfecture.



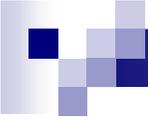
Marchés du logement et besoins locaux

- Une construction neuve très soutenue,
 - jusqu'à 1000 logements construits en résidence principale en 2005 et 2006)
- Une construction peu maîtrisée,
 - 89% en maison individuelle et seuls 26% construits dans le cadre d'un lotissement ou d'une ZAC).
- Une consommation foncière importante
 - 2516 m2 en moyenne hors zone opérationnelle contre 945 m2 en lotissement)
- Un parc locatif très réduit,
 - 19% de locataires privés et 4% de locataires publics, et une problématique de logements indignes et de vacance
- Un parc locatif social en recul (vente de patrimoine), concentré principalement sur Lesparre (plus de 40%)
- Des ménages modestes en grand nombre,
 - plus de 70% des ménages sous les plafonds PLUS mais une demande peu identifiée



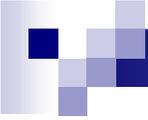
Paysage institutionnel

- Créé en 2000, le Pays Médoc a porté une réflexion sur l'habitat à travers une étude PLH à l'échelle du Pays.
 - D'ici début 2009, 5 des 6 CC devaient signer un PLH réglementaire.
- Des communes diversement sensibilisées à la question du logement social,
 - des réticences au nord malgré une perte de population mais d'autres élus plus concernés (mise en place d'OPAH et PLH)
- Des intercommunalités encore jeunes et peu outillées, même si des recrutements sont en cours
- Après s'être vu refuser la délégation des aides à la pierre, le CG souhaite jouer un rôle actif dans l'élaboration des politiques de l'habitat et a réalisé un Schéma Départemental de l'Habitat Durable,
 - première orientation le développement du locatif social (15000€ pour le PLAI et 7000€ pour le PLUS en dehors de la CUB en contrepartie d'au moins 20% de logements adaptés (très sociaux, de grande taille, ...))
- Projet de création d'un EPFL
- Un territoire dépourvu d'associations d'insertion par le logement



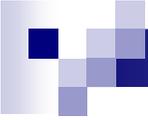
Positionnement des bailleurs

- Une large prédominance de Gironde Habitat avec plus de 600 logements sur le Pays Médoc dont 70% en individuel.
- 250 logements pour Domofrance dont les 2/3 en individuel.
- Logévie est également présent avec de foyer pour personnes âgées mais aussi quelques foyers pour travailleurs saisonniers
- Des opérateurs qui produisent peu (ou pas) de petites opérations (moins de 15 logements) : le surcoût lié à l'éloignement et le manque d'accessibilité du territoire reste un frein pour le développement ainsi que la crainte de la vacance.



Enjeux pour les organismes

- Relancer la production de logements sociaux avec de produits adaptés aux besoins,
- Réinvestir les centres bourgs,
- Travailler sur la densité,
- Valoriser les produits / dév. durable,
- développer l'accession sociale,
- réinvestir le partenariat local,
- ...



Synthèse : Pays Médoc

Marchés du logement et besoins locaux

- Une fonction essentiellement résidentielle : dépendance des emplois de la CUB malgré une relative autonomie de Lesparre, sous préfecture.
- Une construction neuve très soutenue (jusqu'à 1000 logements construits en résidence principale en 2005 et 2006) et peu maîtrisée (89% en maison individuelle et seuls 26% construits dans le cadre d'un lotissement ou d'une ZAC). Une consommation foncière importante.
- Un parc locatif très réduit : 19% de locataires privés et 4% de locataires publics, et une problématique de logements indignes et de vacance.

Paysage institutionnel

- Créé en 2000, le Pays Médoc a porté une réflexion sur l'habitat à travers une étude PLH à l'échelle du Pays.
- Des communes diversement sensibilisées à la question du logement social et des intercommunalités encore jeunes et peu outillées.
- Après s'être vu refuser la délégation des aides à la pierre, le CG souhaite jouer un rôle actif dans l'élaboration des politiques de l'habitat.

Positionnement des bailleurs

- Des opérateurs qui ne produisent pas de petites opérations (moins de 15 logements) : le surcoût lié à l'éloignement et le manque d'accessibilité du territoire reste un frein pour le développement ainsi que la crainte de la vacance.