



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

Journée d'étude et d'échanges

Paris, le 3 avril 2009

SOMMAIRE

I. INTRODUCTION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT	1
II. LES TERRITOIRES PEU DENSES A FORTE DYNAMIQUE : QUELLES CARACTERISTIQUES ET QUELLES EVOLUTIONS ?	2
A. Présentation des dix sites étudiés	2
1. Des territoires peu denses, mais attractifs : les monographies	2
2. Quelques caractéristiques situant et différenciant les enjeux selon les territoires	3
B. Mise en perspective nationale et essai de prospective	4
1. Démographie, densité, mouvements migratoires : des tendances qui reconfigurent le territoire national	4
2. Un étalement urbain confirmé et problématique	5
3. Quelques éclairages sociologiques	6
C. Questions et débat avec les participants	6
III. QUEL PROJET HABITAT POUR CES TERRITOIRES ? COMMENT LES CONSTRUIRE ET LES CONDUIRE ? AVEC QUELS PARTENARIATS ? QUELS ROLES POUR LES ORGANISMES HLM ?	8
A. La réponse Hlm aux attentes des territoires peu denses	8
1. Le système d'acteurs : stratégies, positionnements et leadership	8
2. Les stratégies de développement des organismes Hlm	9
3. Les partenariats	10
4. Développer une offre sociale sur les territoires peu denses : les obstacles et prérequis	11
B. Trois éclairages territoriaux sur trois grandes questions : présentation et débat	11
1. Communauté de Communes de la Vallée de l'Hérault : comment apprécier la demande et formuler un projet Habitat cohérent et efficient ?	11
2. Communauté de Communes des Coteaux de Gascogne : quels moyens, quels partenariats, quelles solidarités pour définir, financer, conduire, suivre et évaluer un projet Habitat efficient ?	14
3. Drôme Aménagement Habitat : quelle place et quel rôle pour les organismes Hlm ? quelles conditions de réussite et quels partenariats possibles ?	16
IV. SYNTHESE DE LA JOURNEE	18
V. CONCLUSION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT	18
LES INTERVENANTS ET ANIMATEURS	19

I. INTRODUCTION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT

Claire DELPECH, Assemblée des Communautés de France

Les métropoles sont à la mode à en croire les débats qui animent les législateurs : et pourtant un logement sur trois s'est construit en zone périphérique en 2007, contre un sur cinq en 2004. La question est donc d'importance : que se passe-t-il sur ces territoires, quelles sont les réponses apportées par les acteurs locaux ? Ce sont les questions que nous nous proposons d'aborder lors de cette journée du Réseau des acteurs de l'habitat consacrée aux politiques locales de l'habitat et à la réponse Hlm dans les territoires peu denses.

Il s'agit, dans un contexte où la compétitivité des territoires est de plus en plus exacerbée, et qui devrait s'intensifier encore avec la réduction des budgets nationaux en faveur du logement, de se poser la question des moyens d'actions et de la structuration des acteurs. Ce contexte nous conduit à nous interroger plus particulièrement sur les outils, et notamment la maîtrise du foncier, les échelles de travail, les périmètres, sur l'articulation des collectivités entre elles, sur la collaboration avec les bailleurs sociaux. Finalement, la question au centre de nos débats sera celle du projet de territoire.

Dominique DUJOLS, L'Union sociale pour l'habitat

En superposant la carte des logements sociaux avec celle des besoins démographiques dans les dix prochaines années, un constat s'impose à nous : il y a un décalage du positionnement du patrimoine et de la capacité de réponse du secteur Hlm. Le parc social est en effet concentré à 90% dans moins de 2000 communes, qui représentent 60% de la population. En d'autres termes, 40% de la population se partagent 10% du patrimoine social sur 34 000 communes. Le volet Logement a souvent été le grand absent des orientations politiques d'aménagement du territoire. De leur côté, les politiques nationales du logement n'ont pas su donner non plus à ces territoires la place qu'ils méritaient.

La prise de conscience de cette situation est désormais réelle, mais elle a été tardive. Les territoires « peu denses » restent toutefois mal connus. L'étude qui va nous être présentée devrait nous interpeller. Nous espérons ainsi accélérer le passage d'une prise de conscience à l'élaboration de plans d'actions.

Dominique BELARGENT, L'Union sociale pour l'habitat

Au nom de tous les membres du Réseau des acteurs de l'habitat, je tiens à souhaiter la bienvenue aux participants et adresser nos remerciements à toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de l'étude qui va nous être présentée lors de cette rencontre. Cette étude a été réalisée avec l'appui de la Caisse de Dépôts et Consignations et devrait se poursuivre par une suite opérationnelle sur les territoires.

Le Réseau des acteurs de l'habitat se tient à la disposition des représentants des collectivités et des bailleurs pour évoquer les suites qu'ils souhaiteraient voir donner sur leurs territoires, qu'ils aient ou non participé à l'étude.

II. LES TERRITOIRES PEU DENSES A FORTE DYNAMIQUE : QUELLES CARACTERISTIQUES ET QUELLES EVOLUTIONS ?

A. Présentation des dix sites étudiés

Dominique BELARGENT, L'Union sociale pour l'habitat

Lorsque nous parlons des territoires peu denses, nous définissons ces territoires par défaut. Alors la question qui vient à l'esprit est la suivante : peu denses certes mais riches de quelles dynamiques ? Didier Vanoni, vous avez dirigé l'équipe de consultants qui a réalisé l'étude sur les territoires peu denses. Pouvez-vous nous livrer les caractéristiques desdits territoires ?

Didier VANONI, Directeur, FORS Recherche Sociale

Comme cela vient d'être dit, les territoires peu denses se définissent par défaut et par la négative : ce n'est pas « de l'agglomération », ni « du rural », ni « du périurbain ». Ils sont plutôt qualifiés d'interstitiels car situés entre les centres urbains et le rural profond. D'une manière générale, ces territoires peu denses se caractérisent par une offre en logement social faible ou inexistante, une absence d'intervention des acteurs de la planification du territoire et une mise à l'écart des politiques urbaines et de l'habitat. Pourtant, ces territoires connaissent une croissance démographique forte ; ils représentent les trois quarts de la croissance nationale.

Il semble donc important de circonscrire un peu mieux la réalité des territoires dont on parle. Pour ce faire, rien de tel que des exemples. Les dix exemples qui vont être présentés sont le fruit d'un travail de repérage d'une trentaine de sites, de la disponibilité des acteurs et le souci de constituer un panel représentatif de la diversité des territoires.

1. Des territoires peu denses, mais attractifs : les monographies

L'étude porte sur dix territoires, marqués par une compétition accrue entre les opérateurs pour l'utilisation de l'espace et par l'évolution des prix du foncier. Ces territoires peuvent se regrouper en quatre catégories :

- Des villes moyennes attractives et à faible offre locative ;
- Des pôles touristiques attractifs ;
- Des campagnes dynamiques et isolées ;
- Des campagnes périurbaines.

A chaque fois, l'observation porte sur les marchés du logement et les besoins locaux, le paysage institutionnel et le positionnement des bailleurs sociaux.

Les dix territoires étudiés sont :

- La Communauté de communes « La CIDERAL » (22)
- La Communauté d'agglomération de Cap Atlantique (44)
- Le Pays Médoc (33)
- Le Pays des Portes de Gascogne (32)
- La Communauté de communes de la vallée de l'Hérault (34)
- Le Pays Terres Romanes en Pays Catalan (66)
- La Communauté de communes Lubéron-Durance-Verdon (04)
- La Communauté de communes Rhône-Valloire (26)
- Les communautés de communes du canton de Dammartin-en-Goële (77)
- Le Pays du Vexin Normand (27)

Chaque territoire a fait l'objet d'une description précise sous forme d'une monographie que le lecteur pourra consulter sur le site du Réseau des acteurs de l'habitat : <http://acteursdelhabitat.com/spip.php?article163>

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

Trois caractéristiques communes à ces dix territoires peuvent être relevées, qui s'expriment avec plus ou moins de vigueur selon les enjeux locaux :

- Il s'agit de territoires soumis à une pression démographique soit par desserrement des agglomérations voisines soit par développement de bassins d'emplois (avec des taux annuels pouvant atteindre plus de 3% pour certains territoires) et devant faire face à des besoins de logement importants ;
- Il s'agit de territoires où la consommation foncière est importante, due à un développement de l'habitat individuel peu maîtrisé (la part du logement individuel pesant jusqu'à 90% de la construction neuve) malgré une raréfaction du foncier et une hausse des prix ;

- Avec un quart des résidences principales, le parc locatif est sous représenté dans ces territoires, il est donc sous tension. Une partie est inadaptée, ce qui entraîne parfois des taux de vacance importants. Le locatif social pèse entre 3,7% et 11% des résidences principales des territoires.

Enfin, quelques demandes particulières s'expriment par la voix des élus pour le développement d'une offre locative à destination de publics cibles : les jeunes, les personnes âgées, les ménages modestes. Les orientations sont surtout liées au moteur qui tire le développement local : tourisme, industrie, ou artisanat.

B. Mise en perspective nationale et essai de prospective

Dominique BELARGENT, L'Union sociale pour l'habitat

Philippe Méjean, est-il possible de replacer les territoires étudiés dans le contexte général des dynamiques actuelles et à venir ?

Philippe MEJEAN, Urbaniste, Maître de conférences à l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional d'Aix-en-Provence

Je me propose de le faire en trois temps : observer quelles sont les tendances à l'œuvre qui reconfigurent le territoire, évoquer les conséquences en terme d'organisation spatiale, puis donner quelques éclairages sociologiques.

1. Démographie, densité, mouvements migratoires : des tendances qui reconfigurent le territoire national

Nous sommes dans un pays dont la population, historiquement, vit de façon très concentrée. 60% de la population habitent des pôles urbains qui couvrent 8% du territoire. La population reste concentrée plus particulièrement autour du pôle francilien, du sillon alpin, du littoral méditerranéen. Mais ce chiffre ne rend pas compte de la réalité dans les territoires dont nous parlons, les territoires peu denses. Il y a toutefois à l'INSEE des nomenclatures de territoires qui pourraient y contribuer, avec les notions d'espace à dominante urbaine et d'espace à dominante rurale.

Très longtemps, le pôle urbain (la ville-centre et sa banlieue) a été la référence, jusque dans les années 90 où a été introduite la notion de couronne périurbaine (constituée à la fois de communes urbaines et de communes rurales), car le pôle urbain ne rendait pas compte des phénomènes d'extension et de déplacements domicile/travail. Ensemble, le pôle urbain et la couronne périurbaine forment l'aire urbaine. L'espace à dominante urbaine est en réalité la composition de plusieurs aires urbaines séparées entre elles par des communes multipolarisées : c'est-à-dire qu'au moins 40% des actifs qui habitent ces communes viennent travailler dans l'une ou l'autre des aires urbaines. Cette nouvelle nomenclature regroupe 82% de la population dans des espaces à dominante urbaine et 18% dans des espaces à dominante rurale.

Au-delà de la définition et de la nomenclature, il y a un certain nombre d'évolutions significatives à relever que nous allons retrouver dans le panel des dix sites sélectionnés pour l'étude.

a) Le retour à la croissance des espaces ruraux

La première évolution concerne le retour à la croissance des espaces ruraux. Alors que sur la période 1982-1999, la population des espaces ruraux stagnait, elle croît désormais à un rythme équivalent à celui des espaces urbains (+0,7% par an).

b) Le retour à la croissance des villes centres

Parallèlement, une seconde évolution concerne le retour à la croissance des villes-centres. Un certain nombre de pôles urbains recommencent à se développer, alors que la croissance concernait auparavant les banlieues et le périurbain.

c) Une dynamique démographique contrastée selon les régions

Enfin, il faut noter que la dynamique démographique contraste fortement d'une région à l'autre : les soldes migratoires positifs au Sud, à l'Ouest et dans une grande partie du bassin parisien, dessinent des zones de forte attractivité.

2. Un étalement urbain confirmé et problématique

Toutes les évolutions que nous venons de citer s'accompagnent d'une périurbanisation amplifiée. Aujourd'hui, les plus forts taux de croissance démographique touchent les communes de 500 à 1000 habitants et les pics de croissance démographiques sont de plus en plus éloignés des centres urbains (jusqu'à 25 km). Dernière considération : en 2007, 34% de la construction neuve s'est faite dans les communes rurales. Nous sommes face à une périurbanisation qui se fait par « sauts de puce », selon l'expression de Jean-Claude Castel, et donc de moins en moins en lien avec des continuités bâties.

Tout cela nous conduit à nous poser la question suivante : sommes-nous face à un phénomène d'étalement ou d'émiettement urbain ? Si nous observons les dix territoires présentés, nous avons trois modèles typiques des évolutions en cours :

- Le modèle de dilatation à partir d'un pôle urbain attractif : c'est le cas de la Communauté d'agglomération de CAP Atlantique, de CIDERAL, de la Communauté de communes de la vallée de l'Hérault ou encore des Communautés de communes du Canton de Dammartin-en-Goële ;
- Le modèle de la diffusion métropolitaine qui concerne la Communauté de communes Rhône-Valloire, la Communauté de communes Lubéron-Durance-Verdon, le Pays du Vexin normand ou encore le Pays du Médoc où les territoires participent du processus de métropolisation ;
- Le modèle de fragmentation urbaine (le Pays des Portes de Gascogne et le Pays Terres Romanes en Pays Catalan) où l'on quitte les confins de la ville pour basculer dans un rural « profond ».

Tout laisse confirmer « l'urbanisme de miettes » dont parle Jean-Claude Castel et qui constitue un véritable défi pour les « fabricants de territoires ». Rappelons que dans ces territoires, la quasi totalité des constructions neuves se fait en logement individuel, que les deux tiers des maisons construites se font en dehors de toute procédure d'aménagement et enfin que la taille moyenne des lotissements est de 10 lots.

3. Quelques éclairages sociologiques

Les mutations des territoires que nous venons de citer sont accompagnées d'une série de transformations sociologiques. Nous en citerons deux :

- Le vieillissement de la population qui va transformer progressivement les territoires à l'horizon 2050 avec la diminution de la part des jeunes, la diminution de la part des actifs et l'augmentation de la part des plus de 60 ans ;
- La paupérisation avec l'exclusion durable du marché du travail, les inégalités de revenus, les disparités de santé, qui vont avoir un impact sur la cohésion sociale. Pour plus d'informations, nous renverrons à la lecture du rapport de la DIACT : l'Observatoire des territoires.

Nous terminerons par une interrogation : quelle société se profile dans le périurbain ? Très longtemps, le périurbain a été un espace privilégié d'une classe moyenne en ascension sociale. Désormais, il constitue un lieu de résidence de couches sociales plus modestes, rejetées de la ville. Ces couches sociales modestes sont en même temps les couches les plus fragilisées face aux grandes mutations qui s'opèrent. Pour reprendre les termes employés par Marie-Christine Jaillet, le périurbain fait cohabiter « les élites circulantes », les classes moyennes « moyennes », puis « les ouvriers et employés échoués aux marges » de la ville. Au point que certains parlent de ces derniers comme des captifs du périurbain qui ont fait ce choix par défaut. Faut-il aller jusqu'à parler du périurbain comme d'un nouvel espace d'enfermement ? Il est évident, pour le moins, que ces populations souffrent d'une absence de visibilité sociale, contrairement aux habitants des quartiers Hlm, et d'une absence de mobilité spatiale et résidentielle.

C. Questions et débat avec les participants

Béatrice HERBERT, ANIL

J'aimerais apporter trois remarques à la suite des exposés. La première concerne le fait que le rural apparaît comme un lieu résiduel de l'espace urbain. Or, il existe manifestement des pôles d'emplois et des typologies d'économie, sur lesquelles les collectivités s'appuient pour accompagner les politiques territoriales. La seconde remarque concerne les dynamiques démographiques sur les territoires ruraux. Le solde migratoire est en partie le fruit de la transformation de résidences secondaires en résidences principales, qui constitue une sorte de croissance fictive que les sources statistiques analysent mal. Enfin, il semble important d'évoquer le rôle du parc à loyer modéré dans les territoires ruraux, où l'enjeu est véritablement le développement d'une offre de logements à loyer maîtrisé, des logements sociaux certes, mais aussi des logements privés conventionnés.

Dominique DUJOLS, L'union sociale pour l'habitat

Concernant l'emploi, nous savons qu'une faible offre locative peut être un frein au développement économique de certains territoires. Des entreprises sont prêtes à s'y développer sous réserve que nous soyons en mesure de proposer une offre de qualité pour les jeunes actifs. En revanche, je ne suis pas sûre que la transformation des résidences secondaires en résidences principales soit une fausse croissance. C'est un fait très important qui pose problème pour l'emploi, car dans bien des sites, cette population qui vit de revenus de transfert fait concurrence aux jeunes actifs en exerçant une pression foncière.

Nicolas BERTRAND, SAHlm Le Foyer, Angoulême

Je suis particulièrement content de voir que l'USH investit se sujet du développement des territoires ruraux et cherche à le réinvestir avec les collectivités locales parce qu'on ne peut pas envisager la question du développement durable sur les métropoles, mais elle doit être pensée comme une recherche d'équilibre entre les différents territoires.

Yves TARDIF, SARTHE HABITAT

Les études présentées dont les chiffres datent en partie de 2006, ne sont-elles pas à actualiser au regard des évolutions que nous observons en ce moment, en lien avec la crise du pétrole ou encore le Grenelle de l'environnement : des demandes plus soutenues dans les pôles urbains que dans le rural et le périurbain ?

Philippe MEJEAN

Vous avez raison : les évolutions récentes peuvent remettre en débat ce qui vient d'être dit. Cependant, du point de vue du statisticien, les données de 2006 sont les plus récentes dont nous disposons. Le reste est encore de l'ordre de l'inconnu.

Eric MARCHAND, Pays du Vexin Normand

Je partage tout à fait l'analyse selon laquelle on va vers une paupérisation des ménages qui habitent le péri-urbain. Par ailleurs, je pense que les problématiques liées au développement durable, notamment la volonté de réduire les déplacements et l'étalement, ne devraient pas impacter fortement la croissance des territoires peu denses, si ce n'est la ralentir quelque peu. Dans le cas du Pays du Vexin Normand, le prix du foncier restera toujours plus attractif que celui des deux agglomérations qui l'entourent.

Dominique DUJOLS, L'union sociale pour l'habitat

Le développement durable ira dans le sens d'un moindre étalement urbain. Mais, elle ne remet pas en cause la nécessité d'apporter une réponse Hlm. Elle impose en revanche de donner à cette réponse des formes différentes territoire par territoire.

Florian CHARDON, Pays des Terres Romanes en Pays Catalan

Notre territoire qui comprend 100 communes connaît des situations diverses : une vacance importante au Nord et une pression foncière liée aux nombreuses résidences secondaires au Sud. Même si la notion de Pays introduit une certaine cohérence, ne faut-il pas coordonner les politiques de l'habitat à l'échelle de micro territoires ?

Didier VANONI, Directeur, FORS Recherche Sociale

Pour l'étude, nous sommes partis d'entités identifiables (EPCI, Pays,...) de manière à nous appuyer sur les acteurs avec lesquels nous pourrions construire éventuellement une réponse Hlm. Quant à la cohérence, elle n'est pas évidente au niveau de ces entités. Il y a même souvent des réalités hétéroclites.

III. QUEL PROJET HABITAT POUR CES TERRITOIRES ? COMMENT LES CONSTRUIRE ET LES CONDUIRE ? AVEC QUELS PARTENARIATS ? QUELS ROLES POUR LES ORGANISMES HLM ?

A. La réponse Hlm aux attentes des territoires peu denses

Didier VANONI, Directeur, FORS Recherche Sociale

Cette seconde partie de la restitution aborde la question de la réponse Hlm aux attentes des territoires peu denses, en centrant l'analyse sur quatre points.

1. Le système d'acteurs : stratégies, positionnements et leadership

Il n'y a pas homogénéité dans la façon dont les organismes se positionnent au sein du jeu d'acteurs. Nous avons identifié trois situations qui impactent les organismes Hlm lorsqu'ils se posent la question du développement de l'action sur les territoires peu denses.

Une première situation est celle des Communautés de communes encore peu intégrées et dans lesquelles le projet communautaire est encore faiblement porté. Elles forment des territoires qui n'ont pas de vision forte ni de réel projet de développement. C'est une vision du partenariat qui prend appui non pas sur une logique de territoire mais sur des logiques diverses, au cas par cas. C'est le cas notamment des Communautés de communes du Canton de Dammartin-en-Goële, comme de nombreuses autres intercommunalités franciliennes.

Une seconde situation concerne des Communautés de communes et des Communautés d'agglomération plus avancées dans la réflexion, qui ont commencé à mettre en œuvre des démarches de programmation (voire de contractualisation) pour canaliser la pression sur leur territoire.

Une troisième situation, plus aboutie, est celle des Pays, Communautés de communes ou Communautés d'agglomération qui sont porteurs de réelles dynamiques concernant l'habitat et qui peuvent ainsi approfondir le projet de territoire dans un objectif de croissance et de développement.

A côté de ces situations, et pour bien prendre la mesure du système d'acteurs, il s'est agi d'observer pour chacun des territoires, les partenariats publics et privés à l'œuvre :

- Le Conseil Général peut jouer un rôle de leadership dans la structuration des acteurs et d'autant plus affirmé qu'il a pris la délégation des aides à la pierre,
- La Région qui peut porter les grandes orientations foncières ou encore en matière de développement durable,
- L'Etat (à travers les DDEA) qui peut avoir une place importante pour porter assistance et conseil auprès des petites communes,
- Les collecteurs 1% qui apparaissent souvent peu investis dans ces territoires peu denses, mais dont l'intervention reste indispensable pour monter des opérations de logement social,
- Les promoteurs privés qui restent avant tout des concurrents au monde Hlm, mais qui peuvent devenir des partenaires « par défaut » des organismes, dans le cadre de VEFA par exemple ou de programmes mixtes,
- Les opérateurs associatifs du logement tels que les PACT ARIM ou Habitat et Développement qui peuvent intervenir de manière complémentaire dans le parc ancien, en exerçant des rôles de gestionnaires et d'assistance sur les opérations les plus complexes,
- Les opérateurs associatifs de l'insertion par le logement qui sont encore peu présents sur ces territoires. Ils sont concentrés dans les grandes agglomérations ce qui n'est pas sans poser problème pour inscrire des populations dans des parcours résidentiels face aux réticences de certains élus locaux à les accueillir.

2. Les stratégies de développement des organismes Hlm

Avant d'évoquer les différents positionnements des organismes, il est utile de rappeler - même si cela n'est pas vrai partout - que le logement social souffre par endroits d'une image connotée négativement, d'une évocation qui reste marquée par des clichés sur les formes urbaines (les grands ensembles, la densité) ou encore sur les problèmes sociaux des populations qui y vivent. Certains laisseraient penser qu'il existerait un lien inéluctable entre les modalités de financements, les logements que l'on construit et les populations qu'on y loge. Cette situation peut, le cas échéant, freiner la collaboration des collectivités avec les organismes.

L'implication et le positionnement des organismes d'Hlm peuvent relever de quatre configurations :

- Le bailleur anciennement implanté sur les territoires et qui s'en tient à son rôle de gestionnaire de petits ensembles (généralement frappés d'un taux de vacance élevé ou alors spécialisés pour l'accueil d'une population très sociale) 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 ou d'une prestation spécifique : en tant qu'aménageur, pour de l'accession sociale, le développement de foyers pour jeunes travailleurs, ou des opérations de développement durable, de réhabilitations, ...
- Le bailleur qui prospecte les communes dans une logique de développement ;

- Le bailleur qui travaille de concert avec le Conseil Général en tant qu'opérateur »en mission » pour intensifier ou relancer la production sur les territoires peu denses.

Quatre facteurs sont déterminants pour engager une opération de la part des organismes Hlm.

Le premier facteur est la localisation. Le bailleur cherche une polarité forte, l'effet de masse, même s'il peut être sollicité pour répondre à des besoins plus diffus. Il recherche l'implantation à proximité des services, des équipements, des transports, des réseaux d'une manière générale.

Le second facteur est la taille critique des opérations : cette taille pourrait être de 10 logements pour certains organismes, alors que d'autres pourront intervenir sur des opérations plus petites si elles constituent pour eux une porte d'entrée sur le territoire. En revanche, on constate que certaines opérations de taille trop importante connaissent des problèmes de vacance quand il n'existe une demande locale pour garantir les relocations.

Le troisième facteur déterminant est celui du financement pour équilibrer une opération sur des sites où certes le foncier n'est pas cher mais où la situation peut être complexe. Les financements PLUS et PLAI restent majoritaires en locatif (au détriment du PLS) et l'accession sociale à la propriété demeure peu développée et mal connue par rapport aux produits de la promotion immobilière en lotissements.

Le dernier facteur est celui des formes urbaines dominantes dans les territoires (individuel pavillonnaire, petits collectifs, opérations mixtes) face auxquelles les bailleurs doivent proposer une alternative.

3. Les partenariats

Il existe au moins quatre types de partenariats pour évoquer la coopération entre les pouvoirs publics et les organismes Hlm.

Un premier partenariat est de type stratégique. Il concerne les configurations où les élus locaux restent les interlocuteurs privilégiés (sans pour autant toujours disposer des ressources techniques pour les aider dans la prise de décision) et les moteurs du partenariat. Dans ces situations, les organismes jouent éventuellement le rôle « d'accoucheur » de projets, qui sont parfois très consommateurs de temps quand ils ne concernent que quelques logements.

Un second partenariat est de type opérationnel et concerne les procédures d'aménagement ; procédures parmi lesquelles la VEFA apparaît de plus en plus comme une alternative face à la cherté du foncier et la concurrence du secteur privé.

Un troisième partenariat est de type financier : face à la diminution de la part de l'Etat dans le financement de la production et la relative cherté des coûts de construction en zone peu dense, selon certains opérateurs, les bailleurs doivent faire appel à de nouvelles sources de financements, voire mobiliser plus largement leurs fonds propres.

Enfin, des partenariats inter-bailleurs peuvent voir le jour, même s'ils sont encore assez peu développés. Comme a pu le dire l'un des interlocuteurs : « lorsqu'il s'agit de promotion, il n'y a plus d'amis ».

4. Développer une offre sociale sur les territoires peu denses : les obstacles et prérequis

Lors de l'étude, nous avons été amenés à demander aux pouvoirs publics et aux établissements de coopération intercommunale quelles étaient leurs attentes vis-à-vis des organismes Hlm. Il en ressort cinq attentes prioritaires :

- Renforcer leur capacité d'adaptation aux réalités locales pour « faire du sur-mesure social » ;
- Développer la communication et la promotion autour du logement social ;
- Renforcer leur capacité de proposition et de conviction ;
- Développer la prospection foncière ;
- Développer la réponse aux préoccupations environnementales et de développement durable.

En contre-partie, les organismes Hlm attendent des pouvoirs publics de lever le problème de la gouvernance par la désignation du bon interlocuteur politique localement. Ils demandent également que la politique locale du logement soit plus lisible et mieux affirmée. Ils attendent enfin des pouvoirs publics et des EPCI des outils de maîtrise des coûts fonciers, des documents de planification, puis des occasions concrètes pour aborder les questions du développement durable et de la densité.

B. Trois éclairages territoriaux sur trois grandes questions : présentation et débat

1. Communauté de Communes de la Vallée de l'Hérault : comment apprécier la demande et formuler un projet Habitat cohérent et efficient ?

Dominique BELARGENT, L'Union sociale pour l'habitat

Monsieur Sayag, vous êtes Directeur Général Adjoint de la Communauté de Communes de la Vallée de l'Hérault. Pouvez-vous nous présenter votre territoire et indiquer comment vous avez construit votre projet Habitat en partant de l'analyse de la demande des habitants ?

Albert SAYAG, Directeur Général Adjoint de la Communauté de Communes de la Vallée de l'Hérault

La Communauté de Communes de la Vallée de l'Hérault englobe 28 communes et 30 000 habitants. Elle a connu ces dernières années une croissance démographique annuelle de l'ordre de 3,5%. La Communauté de Communes s'inscrit dans un territoire plus vaste : celui du Pays

Cœur d'Hérault avec ses trois Communautés de Communes organisées autour de trois pôles d'équilibre que sont Gignac, Lodève et Clermont l'Hérault. Aujourd'hui ce Pays souffre de la puissance attractive de la métropole régionale, Montpellier et de son agglomération (« la pompe aspirante ») de 450 000 habitants. Le département de l'Hérault connaît une croissance démographique forte et continue. La vallée de l'Hérault, quant à elle, connaît une croissance supérieure à la moyenne départementale. En même temps, la vallée ne se définit pas comme un territoire de « rurbanisation », mais comme un territoire doté d'une véritable identité, d'une croissance endogène, un territoire au cadre de vie environnemental fort qui constitue un facteur d'attraction.

La pression démographique tient essentiellement à l'arrivée de jeunes ménages qui exercent une migration pendulaire pour aller travailler à Montpellier ou pour y chercher des services qui ne sont pas disponibles à proximité (notamment autour de la petite enfance). La conséquence de cette pression démographique, couplée avec l'absence de planification urbaine, s'est faite ressentir sur les prix du foncier à bâtir qui ont crû de 158% entre 2000 et 2006, malgré une réserve de foncier très importante (560 ha disponibles alors que le PLH nécessite 340 ha).

Dominique BELARGENT

Vous avez alors pris à bras le corps ces deux axes : le projet Habitat et la maîtrise de l'urbanisation. Quelles actions exactement ont été conduites ?

Albert SAYAG

Le PLH a été lancé en juillet 2006 (avec la Communauté voisine du Clermontais) pour être un élément de programmation qui prenne les devants du futur SCOT. En parallèle, une étude foncière a été menée pour repérer les secteurs à enjeux pour l'avenir : l'agriculture, l'urbanisme, le développement économique, les espaces naturels. Qu'il s'agisse du PLH ou de l'étude foncière, la méthodologie privilégiée a consisté à travailler sur des groupes de communes afin de spécifier les enjeux et les besoins : les bourgs-centres avec leur vocation urbaine d'accueil et de développement, les villes de garrigue à l'interface entre Montpellier et la Communauté de Communes, les communes de « l'archipel villageois » en train de basculer hors de la ruralité, les villages de coteaux en site préservé. L'objectif général du PLH tient à deux maîtres mots : la maîtrise et la diversification : 80 % de la construction neuve se fait dans des lotissements sous forme de pavillonnaires et 60% des ménages ont des ressources inférieures aux plafonds de ressources Hlm.

En accompagnement du PLH, il a semblé important de travailler avec les élus sur des études urbaines pour réfléchir ensemble à la façon d'intégrer de nouvelles formes d'habitat, en particulier du logement social. Cette démarche a été appuyée par le Conseil Général de l'Hérault dans un programme intitulé « Habiter sans s'étaler ». Ces études urbaines sont aussi l'occasion pour les élus de réfléchir à l'évolution du village (en amont de la révision de leur document d'urbanisme) ou de réfléchir sur les secteurs à enjeux (en particulier les secteurs d'interface entre les centres urbains et les espaces d'extension). A ce jour, une dizaine d'études sont en cours ou déjà réalisées. Les études sont organisées par la Communauté de Communes à la demande des élus et sont conduites par des architectes urbanistes ou des équipes pluridisciplinaires.

Dominique BELARGENT

Quelle coopération avez-vous actuellement avec les organismes Hlm et quelles sont vos attentes vis-à-vis de ces partenaires ?

Albert SAYAG

Aujourd'hui, les rapports avec les bailleurs sociaux passent essentiellement par un volet financier liés aux programmations PLH : soit de la revente dans le cadre d'opérations PSLA, soit de la mise à disposition de terrain sous forme de bail emphytéotique pour du petit collectif, soit du soutien à l'équilibre financier des opérations quand le bailleur social accepte d'accompagner la collectivité sur des projets de réhabilitation en centre ancien. Pour la suite, nous attendons un autre type de relation basée sur la programmation et sur une posture d'aménageur capable d'apporter aux élus une vision d'ensemble de l'identité villageoise dans laquelle s'inscrit l'opération.

Gaëtan GOURBE, Habitat 29

Il a très peu été question de concurrence entre les organismes Hlm. Or c'est une réalité. Ce type de concurrence d'une part ne favorise pas les relations avec les élus, mais donne d'autre part l'opportunité aux élus d'aller chercher le partenaire qui donnera le plus d'argent et pas forcément celui qui proposera le meilleur produit.

Patrick BAUDET, Reims Habitat

Je souhaitais témoigner également sur ce thème. Lorsque les bailleurs se trouvent sur un territoire composé de communes qui organisent leur synergie, il est important qu'à leur tour les organismes puissent organiser leur intervention dans une démarche coordonnée. Certes, la concurrence existe. Mais il existe aussi des expériences de structuration des bailleurs, notamment en Champagne-Ardenne, autour de la prospection foncière, de l'accession sociale à la propriété, qui permettent d'apporter une réponse organisée aux élus.

Nicolas ROUSSEAU, Habitat et Développement

Nous avons parlé de la synergie inter-bailleurs. Je souhaiterais à présent évoquer la synergie entre les bailleurs sociaux et les autres opérateurs privés ou associatifs. Apporter des réponses spécifiques à des besoins particuliers passe par la complémentarité des compétences des opérateurs publics et des opérateurs privés. C'est le cas pour l'accompagnement social, la gestion locative adaptée, ou encore le renouvellement « rural urbain » (sorte de « contrat de ville à la campagne »).

Nadia MONKACHI, Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise (ADEUS)

Souvent les acteurs de l'habitat sont amenés à faire la promotion du logement social, par de petites opérations en territoires peu denses. Or les élus, une fois convaincus de la pertinence, ne trouvent pas toujours d'opérateurs pour réaliser l'opération. La question est de savoir dans quelle mesure la réponse Hlm va arriver à sortir du coup par coup ?

Serge BERNARD-LUNEAU, Communauté d'Agglomération Creilloise

Une grande partie des difficultés tient au fait que l'Etat a confondu décentralisation et déresponsabilisation. Concernant les EPCI, l'Etat a laissé faire les élus sans être regardant sur la logique d'aménagement du territoire ou la continuité territoriale. Concernant les organismes publics, l'Etat en a pris le contrôle et voudrait leur demander de se contenter d'être les logeurs des populations les plus pauvres. Personnellement, je considère que les organismes de logement social devraient abandonner le qualificatif de « social » pour devenir un véritable service public du logement avec des prestations de qualité équivalente à celle du privé.

Claire DELPECH, Assemblée des Communautés de France

L'étude interroge des périmètres institutionnels en se demandant s'ils vont être en mesure de répondre à des défis d'aménagement du territoire. Rien n'est moins sûr. En tous cas, l'étude fait prendre conscience de cet état de fait pour nous proposer de progresser. Même si elle manque d'interroger l'Etat qui n'a pas eu l'ambition escomptée en matière d'aménagement du territoire, l'étude montre que les outils de programmation / action peuvent repasser sur le devant de la scène et peuvent remettre en avant le projet de territoire, et pourquoi pas, redéfinir les périmètres.

Béatrice HERBERT, ANIL

Quel est le rôle du Conseil Général de l'Hérault, délégataire des aides à la pierre, et quel est type de discussion a-t-il avec les EPCI ?

Albert SAYAG, Directeur Général Adjoint de la Communauté de Communes de la Vallée de l'Hérault

Nous travaillons en coordination étroite avec le service Logement du Conseil Général. Nous avons mis en place des réunions régulières entre l'Office Départemental, le service Logement du Conseil Général et l'EPCI pour évoquer les opportunités foncières, le portage foncier, le partage de l'effort pour favoriser l'émergence des projets de logement social. Il y a aussi une démarche qui s'initie avec un négociateur foncier pour remettre à l'Office Départemental des terrains pour développer ses interventions.

2. Communauté de Communes des Coteaux de Gascogne : quels moyens, quels partenariats, quelles solidarités pour définir, financer, conduire, suivre et évaluer un projet Habitat efficient ?

Dominique BELARGENT, L'Union sociale pour l'habitat

Monsieur le Maire, pouvez-vous nous expliquer la problématique de votre territoire et les raisons qui vous ont conduit à rechercher des solutions ?

Gérard PAUL, Maire de Lias, Conseiller Général du Gers, Président de la Communauté de Communes des Coteaux de Gascogne

Pour comprendre ce qui va se jouer au niveau de l'intercommunalité, je me permets un détour

par la commune de Lias, qui a connu une situation très proche de ce qui vient d'être dit par Monsieur Sayag. Sous l'influence de la métropole toulousaine (reliée bientôt par une 2x2 voies), la population de l'Est du département du Gers a crû à un rythme annuel de 1,7%. La seule commune de Lias est passée de 124 habitants en 1989 à plus de 500 habitants aujourd'hui. Cette situation a mobilisé les élus communaux pour l'élaboration d'un Plan d'Occupation des Sols pour saisir toutes les opportunités foncières sur la commune par des acquisitions. A ce POS, s'est ajoutée une étude d'urbanisme pour savoir comment développer le village. Ces deux actions ont abouti en 2000 à l'élaboration d'un PLU qui a permis de maîtriser le foncier. Le PLU a permis d'ouvrir des zones à l'urbanisation et d'identifier des zones qui ne seront ouvertes à l'urbanisation qu'après accord entre la commune et les propriétaires terriens ou les promoteurs.

Dominique BELARGENT

En partant de votre expérience sur la commune de Lias, comment avez-vous élargi votre rayon de réflexion et d'action à l'intercommunalité ?

Gérard PAUL

Avec les élus du canton de l'Isle-Jourdain, qui sentaient l'influence de la métropole toulousaine devenir de plus en plus grande (40% des habitants du canton travaillent sur la métropole régionale), nous avons décidé de créer un Syndicat Mixte porteur d'un SCOT pour reprendre la main sur l'aménagement et l'urbanisme de notre territoire et en maîtriser le devenir. Il s'agit du SCOT des Coteaux de Savès. Le SCOT réunit deux Communautés de Communes : la Save-Lisloise et les Coteaux de Gascogne dont un projet de fusion est engagé. Cette fusion devrait permettre à la nouvelle intercommunalité d'acquérir des compétences supplémentaires et garantir la protection de l'environnement gersois et son patrimoine agricole, sans s'opposer à l'accueil d'une nouvelle population.

Dominique BELARGENT

Quelle collaboration avec les organismes Hlm est possible, alors que l'agglomération toulousaine doit exercer sur eux une capacité d'attraction au détriment de votre territoire ?

Gérard PAUL

Il n'y a pas de concurrence entre les deux organismes gersois et leur territoire d'action ne s'étend pas jusqu'à la Haute-Garonne. De même, les organismes de Haute-Garonne ne viennent pas non plus sur le département du Gers.

Dominique BELARGENT

Monsieur Paul, vous êtes également Conseiller Général. Quelle est la politique du Conseil Général en matière d'habitat et quel appui apporte-t-il aux Communautés de Communes et aux communes ?

Gérard PAUL

Le Département du Gers s'engage à aider financièrement les collectivités qui réalisent des lotissements communaux à condition de réaliser un minimum de 30% de logements sociaux. Une

aide supplémentaire est accordée à toute opération qui rentrera dans le cadre du développement durable, tel que défini dans l'Agenda 21. Enfin, il y a aura prochainement une aide pour tout ce qui s'inscrira dans le cadre d'opération intercommunale. Enfin, nous prévoyons de créer un EPF départemental pour structurer l'action foncière et pouvoir proposer les terrains au logement social et trouver une attractivité vis-à-vis des promoteurs privés.

Didier VANONI

Dans le cadre de la montée en charge de la question de l'habitat, qu'en est-il de l'ingénierie que vous mettez à disposition et qui vous permet de dialoguer avec les organismes Hlm ?

Gérard PAUL

Au-delà de la grande compétence des cadres qui composent les équipes techniques des deux Communautés de Communes, je considère que l'élu doit être en première ligne. L'ensemble des maires en est conscient et ils se sont appropriés tous les documents d'urbanisme et les orientations stratégiques pour le territoire.

Sébastien LOTA, OPAC 38

Il ressort de la présentation un véritable partenariat qui permet à un bailleur, notamment en territoire peu dense où l'équilibre d'une opération peut être délicat, de proposer une opération qui correspond au projet des élus locaux et d'avoir un accès au foncier. Dans l'Isère, nous avons mis en place entre deux organismes un GIE de prospection foncière qui permet d'une part, d'éviter la concurrence entre bailleurs et d'autre part, de partager le savoir-faire avec les élus locaux pour définir une politique d'aide en faveur du logement social.

3. Drôme Aménagement Habitat : quelle place et quel rôle pour les organismes Hlm ? quelles conditions de réussite et quels partenariats possibles ?

Dominique BELARGENT, L'Union sociale pour l'habitat

Monsieur Villard, votre organisme intervient sur le Département de la Drôme et sur la Communauté de Communes de Rhône-Valloire. Pouvez-vous nous présenter votre organisme et la façon dont il intervient sur ces territoires ?

Alain VILLARD, Directeur Général, Drôme Aménagement Habitat

Le Département de la Drôme est un Département en forte croissance, due pour deux tiers au solde migratoire. C'est un même temps le Département le plus précaire de la Région Rhône-Alpes, avec peu de logements sociaux (12% des résidences principales), un taux de chômage élevé, des caractéristiques sociales plus accentuées parmi la population. Dans la Drôme interviennent quatre offices publics et trois ESH. Ils sont regroupés au sein d'une association avec les bailleurs ardéchois. Drôme Aménagement Habitat exerce quatre métiers auprès des collectivités : gestionnaire de 9000 logements, constructeur de 400 logements annuels (la taille moyenne des opérations est de 12 logements et l'organisme ne s'engage pas sur des opérations

inférieures à 4 logements, sauf dans le cadre d'une opération multi-sites), aménageur dans le rural (via des lotissements communaux où sont réservés 50% des logements au locatif social) et l'urbain, l'assistance à maîtrise d'ouvrage. La politique de développement du logement social est fortement soutenue par le Conseil Général de la Drôme qui y consacre 12 M€ par an, alors que l'État n'apporte que 3 M€.

Dominique BELARGENT

Comment procédez-vous concrètement pour activer la production de logement social ?

Alain VILLARD

Nous avons un prospecteur foncier dont la tâche est de prendre contact avec les élus locaux : maires, Conseillers Généraux. Puis nous réalisons systématiquement une étude en quatre phases : état de la demande, appréhension de la demande, choix du produit, ingénierie financière. C'est alors que commence la phase de réalisation de l'opération qui sera ponctuée par une pré commission d'attribution de logement (CAL) qui réunit les maires, le Conseil Général, les opérateurs, pour se mettre d'accord sur les dossiers trois mois avant l'attribution. Tout cela est rendu possible par des partenariats avec l'ADIL pour faire remonter les demandes, le CAUE pour la dimension urbaine, le Crédit Immobilier de la Vallée du Rhône pour l'accession, le 1% ou encore la Région pour le montage financier. Tout ce travail est rendu possible aussi par la conjonction de trois éléments : une forte culture Logement au niveau du Département, des outils bien rodés entre les organismes pour porter un message cohérent auprès des élus, une structuration de la maîtrise d'ouvrage de Drôme Aménagement Habitat capable de répondre tout en maîtrisant les risques sur les opérations, notamment les risques financiers.

Dominique BELARGENT

Etes-vous associés aux documents d'urbanisme en tant qu'outil d'aménagement du territoire ?

Alain VILLARD

Nous n'avons jamais été associés à ces démarches, faute de temps. Par contre, nos partenaires y sont : c'est le cas du CAUE, de l'ADIL, du Conseil Général qui en organisent le retour.

Dominique BELARGENT

A propos de l'action des Conseils généraux dont il a été souvent question aujourd'hui, je vous informe que Entreprises Territoires et Développement (ETD) a mené un travail de recherche auprès de huit Conseils Généraux sur la question du rapport entre les Conseils Généraux et les territoires infra départementaux sur la question de l'habitat. Les références complètes de ce travail sont disponibles sur le site Internet du Réseau des acteurs de l'habitat.

IV. SYNTHÈSE DE LA JOURNÉE

Philippe MEJEAN, Urbaniste, Maître de conférences à l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement régional d'Aix-en-Provence

Les interventions et les échanges nous invitent à une double réflexion.

La première concerne le gouvernement et la gouvernance de nos territoires. S'agissant du gouvernement des territoires, nous avons sans doute dû rater quelque chose. A regarder la carte des EPCI à fiscalité propre, elle révèle l'histoire d'une formidable atomisation de ces établissements à l'échelle nationale qui s'agrègent de manière plus ou moins pertinente. S'agissant de la gouvernance, en revanche, de nouveaux périmètres sont en train de se définir, moins institutionnels, plus flous donc plus difficiles à appréhender, et qui sont basés sur les réseaux, les délégations, afin de s'organiser pour être partie prenante sans pour autant y être présente physiquement. On pourrait parler d'une gouvernance « à bas bruit » qui se dessine sur des périmètres plus pertinents que ceux de l'éclatement intercommunal.

La seconde réflexion concerne le caractère alternatif des réponses présentées sur les territoires peu denses. Prenons quelques exemples. S'agissant de la concurrence entre bailleurs sociaux, l'étude est une invitation pour reformuler la coopération inter-organismes sur des bases nouvelles. S'agissant de la dispersion des opérateurs techniques, l'étude est une invitation à la définition de nouveaux groupements d'opérateurs pour proposer une offre globale aux collectivités. S'agissant des logements et de l'habitat, il y a également une alternative à proposer de la part des bailleurs sociaux contre l'étalement urbain ou en matière de réhabilitation du parc ancien en centre-bourg, pour une meilleure prise en compte du développement durable, pour des produits de meilleure qualité que ceux que propose le privé. Il y a enfin une offre alternative à produire à destination de certains publics qui n'arrivent pas à accéder à la propriété.

Un chantier est ouvert et voici quelques pistes à approfondir pour répondre aux nouveaux enjeux.

V. CONCLUSION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT

François SALZGEBER, Fédération Nationale des Associations Régionales Hlm

Tous les exemples et les pratiques qui ont été exposés montrent à quel point le temps est un facteur important de réussite. Ils sont le résultat d'une approche qui a pris le temps pour nouer le dialogue, avancer, sans être pris au piège de l'urgence des besoins qui s'expriment sur les territoires dont la caractéristique est d'être avant tout complexes. Le travail ouvre des pistes pour les acteurs de l'habitat, des pistes d'action et de réflexion. Il s'agira de poursuivre les travaux et les réalisations en étant vigilant à plusieurs points : l'analyse et la compréhension des besoins localisés par une approche quantitative et qualitative déclinée selon les publics, la synergie entre les organismes au service du logement, des ménages, des territoires, de la coopération avec l'ensemble des acteurs de l'habitat, la synergie également avec les acteurs industriels et économiques pour faire en sorte que le logement affirme sa place dans la stratégie de développement des territoires. Je vous invite enfin à prendre note de la prochaine rencontre du Réseau des acteurs de l'habitat qui se tiendra le 26 juin 2009 et qui portera sur l'accès à la propriété.

LES INTERVENANTS

Claire DELPECH, Responsable finances, fiscalité, environnement, Assemblée des Communautés de France

Dominique DUJOLS, Directrice des relations institutionnelles et du partenariat, L'Union sociale pour l'habitat

Philippe MEJEAN, Urbaniste, Maître de conférences à l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement d'Aix-en-Provence

Gérard PAUL, Maire de Lias, Conseiller Général du Gers, Président de la Communauté de Communes des Coteaux de Gascogne

François SALZGEBER, Directeur, Fédération Nationale des Associations Régionales Hlm

Albert SAYAG, Directeur Général Adjoint, Communauté de Communes de la Vallée de l'Hérault

Didier VANONI, Directeur, FORS Recherche Sociale

Alain VILLARD, Directeur Général, Drôme Aménagement Habitat

ANIMATION

Dominique BELARGENT, Conseiller technique, L'Union sociale pour l'habitat

réseau des acteurs de l'habitat



contact@acteursdelhabitat.org
www.acteursdelhabitat.com