

Auvergne : des marchés de l'habitat détendus? Quels besoins sur les territoires?

Les Etats Généraux du logement Auvergnats du 6 avril 2010

FEVRIER 2011

Bulletin d'information de l'ARAUSH

1 Les grands traits
de la région Au-
vergne : une si-
tuation très
contrasté

5 Trois enjeux ma-
jeurs relatifs à
l'habitat en Au-
vergne

6 La table ronde :
cinq points sail-
lants des échan-
ges qui ont fait
consensus

LE MOT DU PRESIDENT

Au moment où le logement apparaît comme la deuxième préoccupation des Français, pose problème à nos concitoyens les plus en difficultés et fait naître un sentiment d'insécurité, voir de déclassement pour les classes moyennes, l'Union Sociale pour l'Habitat a voulu lancer au niveau national les Etats Généraux du Logement.

L'USH a souhaité que des initiatives soient prises dans les régions. Notre association a décidé d'organiser des Etats Généraux du Logement Auvergnat.

En effet, le marché du logement en Auvergne a des spécificités diverses et variées qui ne peuvent être résumées par l'analyse du Cabinet TAIEB sur les tensions du marché.

Nous avons donc voulu, après des études réalisées par l'INSEE et le Cabinet ADEQUATION sur l'état du logement en Auvergne et ses perspectives, donner la parole à des élus de territoires différenciés (urbain/rural), de famille politique différente, afin de discerner quelle politique qualitative doit être mise en œuvre pour l'habitat des Auvergnats.

Gérard DEYGAS

Président de l'ARAUSH

Une centaine de personnes étaient présentes à la réunion



Les grands traits de la région Auvergne : une situation très contrastée

Des dynamiques démographiques contrastées

Au 1^{er} janvier 2007, plus d'un million trois cent mille personnes résident en Auvergne, soit environ 2% de la population française. Entre 1999 et 2007, deux de ses départements enregistrent une baisse de population -Allier et Cantal- quand les deux autres - Puy de Dôme et Haute Loire- en gagnent. Au total un peu plus de 27 000 nouveaux habitants sont arrivés en Auvergne.

Les perspectives démographiques varient

également d'un département à un autre, le Puy de Dôme et la Haute Loire tirant leur épingle du jeu avec une hausse prévisionnelle de la population comprise entre 9% et 14% sur la période 2005 - 2030. En revanche, on envisage une perte de population pour les deux autres départements.

Ceux-ci sont parmi les départements français les plus âgés, plaçant la Région Auvergne au 3^{ème} rang des régions les plus âgées de France. A horizon 2030, l'âge moyen régional atteindra 46 ans, quand il est à ce jour de 42 ans environ.



Étalement urbain : toujours plus loin

Les contrastes sont encore plus frappants lorsque l'on analyse cette tendance selon les spécificités des territoires : toujours sur cette période 1999-2007, les pôles urbains comme Vichy, Montluçon, Le Puy en Velay, Moulines, Aurillac, Thiers perdent de la population (à l'exception de Clermont-Ferrand - capitale régionale- et Issoire) au profit des territoires périurbains. Cet étalement urbain s'amplifie au fil des années : quand les ménages s'éloignent jusqu'à 25 km d'un pôle urbain sur la période 1982-1999, les nouveaux ménages n'hésitent pas à résider jusqu'à 40 km d'un pôle urbain sur la période récente 1999-2007. Ceci présage de nombreuses difficultés à venir pour les collectivités locales qui accueillent ces nouvelles habitations (coût des réseaux et des infrastructures de circulation, coût des nouveaux équipements à créer pour accompagner ce développement), mais aussi pour les ménages (avec un budget déplacement qui peut représenter un fort pourcentage du revenu, rarement pris en compte dans les calculs de taux d'effort, sans oublier le

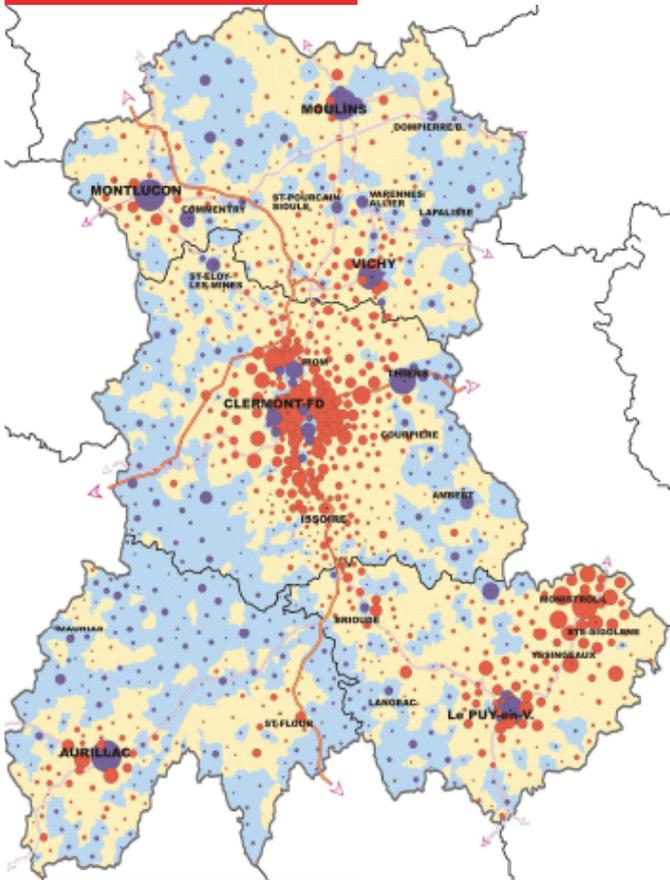
coût social lié au temps passé dans les déplacements et donc de fatigue engendrée), et pour la société en général (avec des conséquences en terme de trafic aux entrées de villes, de consommation de foncier, de hausse des rejets de gaz à effet de serre, etc)

Des ménages marqués par la pauvreté

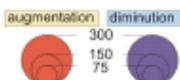
Concernant le revenu moyen, la région Auvergne présente un revenu mensuel médian de 1400 € par unité de consommation, en dessous du niveau national (1 470 €/UC). Les zones rurales de la région sont plus marquées par la pauvreté que les pôles urbains : près de 18% de la population régionale rurale vit sous le seuil de pauvreté (880 €/mois et par UC), contre 12% en zones urbaines. Familles monoparentales et personnes isolées sont les premiers types de ménages concernés par cette précarisation.

Construction de logements : un dynamisme récent impacté par la crise

Concernant le parc de logement, celui-ci s'est agrandi : le nombre de résidences principales s'est accru de plus de 47 000 unités de 1999 à 2006 pour atteindre près de 600 000 logements. Le développement

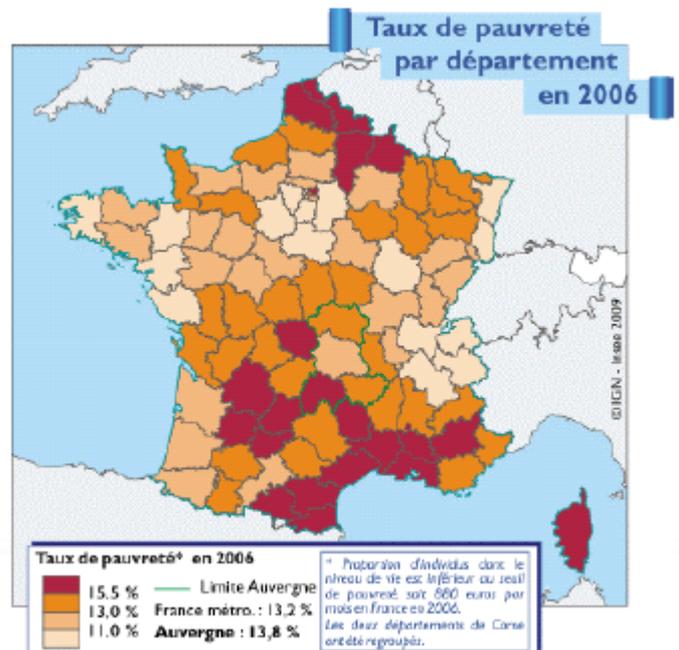


variation annuelle de la population communale sur la période 1999-2007



Source : Insee, Recensements de la population
Copyright : Insee Auvergne 2010

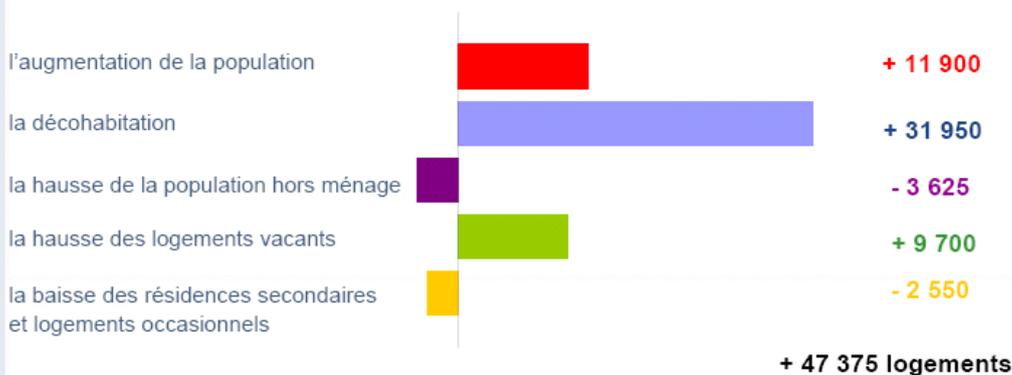
coût social lié au temps passé dans les déplacements et donc de fatigue engendrée), et pour la société en général (avec des conséquences en terme de trafic aux entrées de villes, de consommation de foncier, de hausse des rejets de gaz à effet de serre, etc)



Taux de pauvreté par département en 2006
 Taux de pauvreté* en 2006
 15,5 % — Limite Auvergne
 13,0 % France métr.: 13,2 %
 11,0 % Auvergne : 13,8 %
 * Proportion d'individus dont le niveau de vie est inférieur ou égal de pauvreté soit 680 euros par mois en France en 2006. Les deux départements de Corse ont été regroupés.
 Sources : Insee ; Direction générale des Impôts, Revenus disponibles localisés 2006

de l'offre est contrasté selon les territoires : il s'est essentiellement concentré dans les communes périurbaines (+ 14%), les villes centres n'ayant vu leur parc de logement s'accroître que de 4,3% sur cette période. Cet accroissement est fortement dû au desserrement des ménages (pour les 2/3), le tiers restant étant lié à l'augmentation de la population et à la hausse de logements vacants

Evolution du nombre de logements en Auvergne entre 1999 et 2006 due à :



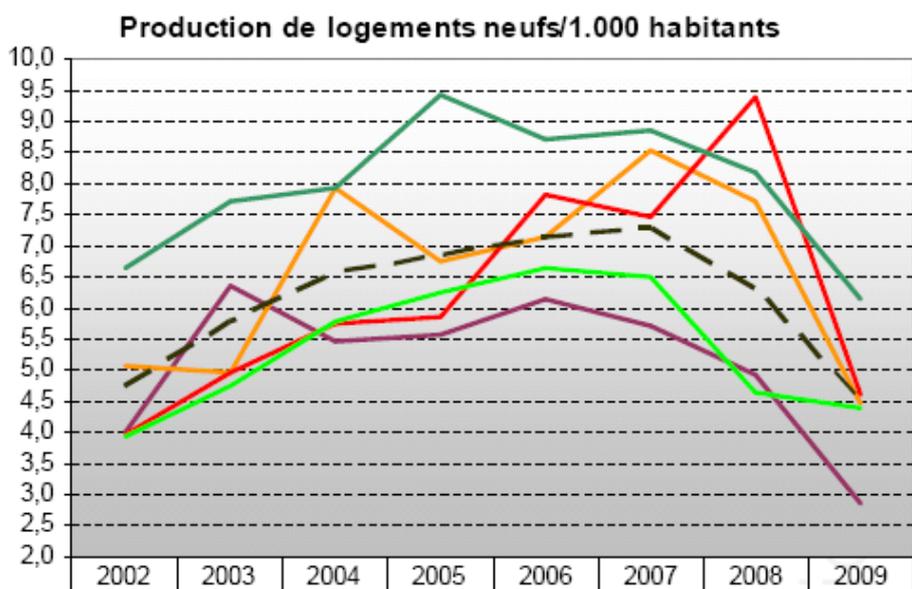
Source : Insee, Recensements de la population 1999 et 2006 (exploitations principales)

Plus récemment, au niveau régional, la construction de logements a connu une hausse continue et intense depuis 2002 (avec un pic de 9 500 logements commencés en 2007, largement au-dessus de la moyenne nationale) avec un déclin de cette tendance haussière en 2008 et 2009 (6000 logements en 2009), le Puy de Dôme et la Haute Loire étant les territoires où la production de logement a été la plus soutenue.

Cette forte concentration de la production de logements dans les territoires ruraux (communes polarisées) et dans les communes périurbaines au détriment des pôles urbains beaucoup moins

concernés par cette dynamique (en dessous de la tendance régionale), s'accompagne d'une spécialisation des territoires selon les formes urbaines :

- Les territoires ruraux (communes polarisées et isolées) ont été très majoritairement concernés par la production d'un habitat individuel diffus (56% à 70% de la production annuelle selon les années dans les communes polarisées, et 66 % à 77% dans les communes isolées)
- La production groupée atteint 42% en moyenne de la production annuelle dans les polarités secondaires



- Les pôles urbains sont à 95% concernés par une production organisée de logements (groupés et individuel aménagé)

Consommation foncière : des niveaux préoccupants en territoires ruraux

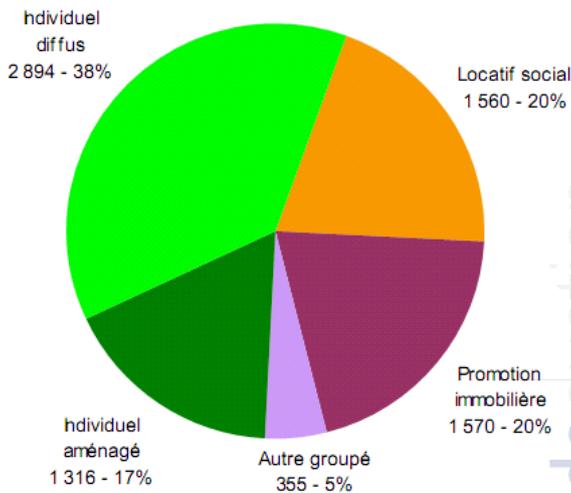
Cette analyse différenciée de la forme urbaine selon les typologies de territoires trouve son prolongement dans les problématiques de foncier et de densité. La consommation foncière atteint :

- 515 hectares par an dans les territoires ruraux, soit 9 logements/hectare,

Intensité de production : mise en chantier de logements ordinaires neufs (DREAL Sitadel) / Nombre d'habitants (INSEE 2007) * 1000

Réalisation : L. Escobar — Adéquation — Avril 2010

Production souhaitable en Auvergne



Source: Adequation, L. ESCOBAR, *Les marchés de l'habitat en Auvergne et les enjeux sur les besoins en logement*; Avril 2010.

- 90 hectares par an, soit 18 logements / hectares dans le périurbain
- 39 hectares par an soit 13 logements/ hectare dans les polarités secondaires
- 32 hectares par an, soit 44 logements /hectare dans les pôles urbains.

Dans un contexte cha-

huté (période d'euphorie immobilière puis arrêt brutal de la promotion privée liée à la crise financière et immobilière), la production de logement locatif social a dû s'adapter : pesant à peine 8% à 9% de la production annuelle régionale (moins de 700 logements en 2004) en période de croissance (en raison de fortes tensions sur le foncier et les prix de construction conjuguées à des carnets de commandes pleins des entreprises pour la maîtrise d'ouvrage privée), elle a atteint 10% en 2008 et 20% en 2009 (1245 logements), les promoteurs s'étant retirés des territoires qu'ils avaient massivement investis au début des années 2000 (avec l'exemple très marqué de l'Allier avec 4 années de très forte production jusqu'en 2008 puis un arrêt net en 2009).

La production de logement social est fortement orientée vers la construction neuve financée en PLUS et PLAI (80%), l'acquisition amélioration comptant pour 20% en moyenne.

Cet accroissement récent de l'offre de logement –et notamment son corollaire « des logements investisseurs » - a eu des effets positifs comme la requalification de quartiers anciens de centre-ville, avec une légère détente des marchés immobi-

liers (inflexion des loyers). Par contre, il s'accompagne d'une reprise de la vacance sur certains segments de parc (parc récent trop excentré, petits collectifs en zones détendues) et de hausse du coût du foncier.

Des problématiques différentes selon les typologies de territoires

A l'horizon 2030, l'enjeu de la région Auvergne sera de placer la problématique de l'aménagement du territoire au cœur de ses réflexions infrarégionales qui nécessiteront des approches différenciées à l'échelle de territoires fortement contrastés :

- Des **pôles urbains** situés dans le Puy de Dôme et dans la Haute Loire, deux départements en devenir, où construction neuve et rénovation du parc ancien (logement social et promotion privée) devront être organisées et stimulées pour répondre à la demande de ménages toujours plus petits.
- Les **centres bourgs des polarités secondaires et zones rurales**, où les efforts de revitalisation devront porter à la fois sur l'habitat (acquisition amélioration du parc existant dégradé, construction d'habitat intermédiaire à coût maîtrisé) et les autres fonctionnalités (commerces et autres services de proximité) afin d'être en capacité de répondre aux besoins des habitants dont une part croissante de personnes âgées à faibles revenus
- Les **communes périurbaines** où l'étalement urbain est le plus prononcé, devront densifier leur bourgs centres (construction de petits collectifs en dents creuses ou production de forme d'habitat alternatif en entrée de bourg) et procéder à une réduction volontariste des nouvelles extensions d'habitat pavillonnaire, porteuses à moyen terme de dysfonctionnements économiques et sociaux.

ETATS
GÉNÉRAUX
DU
LOGEMENT
EN
AUVERGNE

Trois enjeux majeurs relatifs à l'habitat en Auvergne.

Face aux caractéristiques actuelles et futures des territoires de l'Auvergne, trois enjeux régionaux relatifs à l'habitat apparaissent prééminents.

L'enjeu du logement abordable

Les revenus des auvergnats et l'importance de la part d'entre eux qui se trouvent sous le seuil de pauvreté monétaire (près d'un ménage sur sept) renvoient à la nécessité de pouvoir disposer d'une offre à loyer abordable en quantité suffisante sur tous les territoires de la région.

Cet enjeu de l'accessibilité sociale du parc locatif apparaît d'autant plus important là où les phénomènes de pauvreté sont les plus marqués (notamment les espaces ruraux) et pour certaines catégories de population particulièrement touchées (les ménages monoparentaux et les ménages isolés).

En matière de logement économiquement abordable, le niveau de loyer constitue bien sûr un élément essentiel, mais il ne couvre pas la totalité du coût du logement dont les charges locatives représentent un élément déterminant. C'est bien le « couple » logement et charges qui doit être accessible pour les ménages auvergnats. Aussi, devant l'inflation du coût de l'énergie ces dernières années et la montée de la précarité énergétique pour un nombre croissant de ménages, la préoccupation d'un faible niveau de quittance doit pouvoir intégrer aussi bien un loyer modéré qu'une exigence de performance énergétique pour que le taux d'effort des ménages soit supportable.

L'enjeu de la consommation d'énergie se manifeste également à travers la question des déplacements domicile-travail, qui implique une préoccupation sur la localisation des logements et leur desserte par les transports collectifs.

Le défi énergétique, qu'il soit relatif à la maîtrise des dépenses énergétiques (chauffage, eau-chaude) ou des déplacements, renvoie à l'importance de pouvoir traiter prioritairement le parc existant : à la fois le plus énergivore, c'est-à-dire là où les marges de progrès sont les plus conséquen-

tes, et souvent le mieux situé pour une limitation des déplacements.

La maîtrise de l'étalement urbain

Autre enjeu qui s'inscrit dans une préoccupation similaire de développement durable : celui de la maîtrise de la consommation d'espace induite par la périurbanisation et le développement exacerbé de la maison individuelle. Au fil du temps, les ménages s'éloignent de plus en plus des agglomérations, à la recherche de terrains moins onéreux.

Conséquence directe de la croissance démographique de la population auvergnate, le développement territorial s'accompagne d'une montée de l'étalement urbain et de la périurbanisation, avec toutes les conséquences induites en termes de consommation spatiale puisque l'emprise foncière régionale est de l'ordre 9 logements / hectare depuis 2002.

Face à cela, il devient indispensable de rechercher une alternative au développement résidentiel individuel diffus et non maîtrisé, dans une période qui invite au contraire à privilégier une optimisation de l'espace et une synergie avec les services.

L'accompagnement du vieillissement pour le maintien à domicile

Marquée par un vieillissement de sa population plus rapide que la moyenne nationale, la région Auvergne connaît une évolution démographique qui impose de s'attacher au traitement de cette question.

Même si les situations sont contrastées entre les départements, il s'agit d'une tendance structurelle lourde par rapport à laquelle il est nécessaire d'agir mais surtout d'anticiper. En effet, les personnes

Plus

énergivore et

souvent bien

localisé, le

parc existant

est à traiter

en priorité en

terme de

réhabilitation

thermique

âgées dont la part va continuer d'augmenter dans des proportions importantes pour les prochaines années, vont se trouver confrontées à deux problématiques majeures avec lesquelles il va falloir composer : la diminution prévisible de leurs ressources d'une part (évolution des retraites et arrivée des classes d'âge ayant subi d'importantes périodes de chômage), et la perte d'influence des aidants familiaux dans le maintien à domicile d'autre part (creux démographique et évolution des modes de vie).

Permettre le maintien à domicile des ménages âgés le plus longtemps possible à leur domicile, ce conformément aux aspi-

rations du plus grand nombre d'entre eux, est un objectif qui recouvre plusieurs facettes.

A l'instar des engagements pris par les organismes de logement social d'Auvergne dans une récente charte régionale, cet enjeu recouvre en effet de multiples dimensions, depuis l'adaptation du patrimoine jusqu'aux services d'aide à la personne. Le tout revêtant une forte dimension d'aménagement du territoire pour optimiser et coordonner les réponses là où les conditions favorables sont réunies.

La table-ronde : cinq points saillants des échanges qui ont fait consensus.

La table-ronde, animée par Mme DELPECH de l'ADCF, a rassemblé des élus et des personnalités issues des quatre départements auvergnats :

Dominique ADENOT, Président du Pays du Grand Clermont, Vice Président de Clermont Communauté,

Pierre BERGERON, adjoint au maire du Puy-en-Velay

Pierre JARLIER, Maire de Saint-Flour, Président de la Communauté de Communes du Pays de Saint-Flour, Sénateur,

Pascal PERRIN, vice-président du Conseil Général de l'Allier

François SAINT-ANDRE : Vice Président de Clermont Communauté, maire de Beaumont

Les points saillants des échanges, qui ont fait consensus, peuvent être rassemblés suivant cinq axes :



La région ne constitue pas une échelle pertinente pour l'analyse des besoins.

Les exposés introductifs ont permis de mesurer cette diversité. Si de grands types se dégagent, chaque territoire, quelque soit le type auquel il se rattache, doit être analysé en fonction de ses dynamiques propres.

Il convient donc d'apprécier les besoins de chaque territoire en fonction des grands enjeux qui le concernent. Ceux-ci ne sont pas seulement quantitatifs. Il s'agit de répondre aux besoins d'adaptation des parcs et parfois de leur repositionnement, par exemple dans les centres bourgs,

en conséquence d'un besoin croissant en termes de service de populations vieillissantes comme des nécessités de maîtriser la consommation de foncier. Il s'agit aussi de prendre en compte le besoin de rendre abordable le logement pour des ménages qui s'appauvrissent et les conséquences du renchérissement des énergies et de déplacements. La question de l'hébergement doit également être étudiée avec attention.

Il y a aussi, en Auvergne, des territoires qui connaissent des besoins de développement quantitatifs importants comme les principales agglomérations ou la partie de la Haute-Loire qui accueille des ménages de Rhône-Alpes.

Il n'y a pas de territoires sans besoins majeurs d'évolution et de transformation de l'habitat

Tous les territoires sont confrontés à des enjeux majeurs qui vont peser sur les besoins en termes d'habitat. Le vieillissement et la paupérisation qui l'accompagne, le développement durable, le coût des énergies, la consommation excessive de foncier, la poursuite du desserrement des ménages, une démographie parfois dynamique, appelleront des interventions importantes, qu'il s'agisse d'un développement quantitatif des parcs, d'un nécessaire redéploiement vers les pôles de service ou d'adaptations du parc existant, en particulier en termes énergétiques et de coût du logement.

La réussite de ces transformations dépend aussi de la capacité à anticiper les évolutions économiques et sociales futures.

Aujourd'hui, les discours du gouvernement font apparaître un risque de double peine, c'est-à-dire, au motif qu'il n'y aurait pas de besoins quantitatifs dans certains territoires, à la fois une absence de développement d'une offre nouvelle de qualité, adaptée aux enjeux du vingt et unième siècle, et une carence de moyens pour adapter le parc, en particulier pour répondre aux enjeux du développement durable.

Les politiques du logement s'inscrivent dans des projets d'aménagement du territoire.

Il y a un enjeu à la fois territorial et social. Les territoires d'Auvergne doivent à la fois envisager des évolutions qui relèvent de l'aménagement du terri-

toire et prendre en charge les enjeux sociaux liés aux évolutions en cours. Il est indispensable de répondre à la volonté de poursuivre ou relancer des projets de développement, avec la nécessité de disposer d'une offre d'habitat attractive comme condition de ce développement. Et Il est nécessaire d'adapter et de relocaliser l'offre. C'est à ce double titre que les politiques du logement s'inscrivent dans des projets d'aménagement du territoire qui ne laissent personne de côté.

Les projets d'aménagement sont des démarches ascendantes, définies localement. L'habitat est articulé avec les autres grandes dimensions de l'aménagement du territoire : les transports, le développement économique, le développement durable, le développement rural. Elles appellent des solidarités locales, à différents niveaux, mais aussi nationales.

Le vocabulaire *marché détendu* porte en germe une sorte d'interdiction de se développer. Lorsque les élus et l'ensemble des acteurs d'un territoire définissent un projet de développement, se voir classer en marché détendu crée le risque de ne pas disposer de l'offre d'habitat nécessaire, en termes qualitatifs autant que quantitatifs, pour accompagner ce projet.

Des collectivités se sont engagées pour relever le défi des transformations de l'habitat.

Plusieurs exemples ont été cités, en particulier :

- Le département de l'Allier a élaboré et met en œuvre un Plan Départemental de l'Habitat (PDH). Par ailleurs, il est délégataire des aides à la pierre. Les politiques de l'Habitat qui soutiennent le PDH se fondent sur un objectif de développement de centralités avec pour intention d'assurer au plus grand nombre un accès à une centralité et à ses services. Dans le même temps, des projets de revitalisation de centres bourgs sont engagés et il apparaît essentiel de produire un habitat adapté au vieillissement et à l'évolution du coût de l'énergie, en remplacement d'une partie du parc de maisons familiales. Pour accompagner ces évolutions, des moyens d'appui en ingénierie et de pédagogie en direction des maires sont mis en place.

Le vocabulaire

**« marché
détendu »**

porte en

germe une

sorte

d'interdiction

de se

développer

- Le projet de schéma de cohérence territoriale du Grand Clermont a été arrêté à l'unanimité. Il y a donc eu un partage des objectifs entre des communes qui relèvent de problématiques très diversifiées. Cet accord est aussi le produit de débats, de pédagogie et de temps – trois années. En matière d'habitat, ce schéma de cohérence territoriale prévoit en particulier des planchers de densité pour les nouvelles zones d'habitat. Il s'agit en particulier des créer les conditions pour qu'un habitat dense, économique, écologique, puisse être développé, tout en laissant aux maires des marges de manœuvre.

Pour lutter contre l'étalement urbain, il faut marcher sur deux jambes : reconquérir les centres bourgs, relocaliser l'offre, l'adapter aux enjeux de demain d'un côté, engager une révolution des mentalités avec de la pédagogie et un accompagnement des élus et des habitants, de l'autre.

Des politiques à poursuivre et à développer, avec l'Etat

Les exemples cités montrent que des politiques novatrices sont développées par les collectivités en Auvergne, avec une capacité à anticiper, avec une bonne articulation et une forte solidarité entre les différents niveaux de collectivités, mais aussi entre intercommunalités. Ces politiques doivent se reproduire et se développer.

Face à l'ampleur des enjeux et des moyens à mettre en place, ces politiques d'aménagement du territoire et leurs déclinaisons en matière d'habitat doivent être soutenues par l'Etat. Si ce sont les territoires, en fonction de leurs besoins d'adaptation et de développement qui sont à même de définir les politiques qu'il convient de mettre en œuvre, celles-ci ne pourront être réellement développées qu'avec des appuis extérieurs à la région.

Peut-on imaginer que demain l'Auvergne, région plus pauvre que la moyenne métropolitaine, ne bénéficie plus de la solidarité nationale, ce qui constituerait une rupture forte avec la tradition républicaine ?



**ASSOCIATION RÉGIONALE Auvergne
DE L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT**

Association Régionale Auvergne de l'Union sociale pour l'habitat

Maison de l'Habitat et du Cadre de Vie

129, avenue de la République

63100, Clermont-Ferrand

Téléphone : 04 73 34 01 07

Télécopie : 04 73 34 95 48

Messagerie : arhlmauv@union-habitat.org

**L'ARAUSH est l'association
professionnelle qui regroupe les
organismes de logement social
d'Auvergne, gestionnaires de plus de
65 000 logements locatifs sociaux dans
la région.**

Les Etats Généraux du Logement en Auvergne ont été organisés à l'initiative de l'ARAUSH et ont permis d'alimenter la réflexion nationale des Etats Généraux du Logement qui se sont tenus le 4 mai 2010 à Paris.

Cette manifestation qui associait de très nombreux acteurs du secteur du logement et de l'habitat, professionnels, usagers, élus, a permis d'aboutir à 15 propositions communes, visant à : mobiliser les acteurs autour d'un pacte de responsabilité, développer l'offre pour répondre aux besoins en quantité et qualité, améliorer les parcours résidentiels et les conditions de vie.

Plus d'informations :

<http://www.union-habitat.org>

<http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article313>