

Les Villes Moyennes et **l'habitat**

Portraits de territoires et stratégies habitat



En partenariat avec



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT
Les Hlm, habiter mieux, bien vivre ensemble

JUIN 2013

Cette étude a été réalisée par Habitat et Territoires Conseil (Bruno Daly, Flora Thuillier) avec la collaboration de sa filiale EOHS, pour la partie statistique et cartographique (Pascal Séon, Cécile Peirola) sur la base de données transmises par l'Insee, la Caisse des Dépôts, l'Union sociale pour l'habitat, la Fédération des Villes Moyennes, la Direction général de l'urbanisme, de l'Habitat et la Construction (SISAL et art 55 de la loi Sru) la Direction Générale des Impôts (Fichier des LOgements par COMMunes).

Elle a été pilotée par la Fédération des Villes Moyennes (Nicole Gibourdel et Jean-Sébastien Sauvourel) avec l'appui de l'Union sociale pour l'habitat (Dominique Dujols, Dominique Hoorens et Dominique Belargent) et de la Caisse des Dépôts (Jean-Pierre Schaefer, Bénédicte du Cheyron d'Abzac et Gladys Bousquet).



En partenariat avec



Les Villes Moyennes et **l'habitat**

Portraits de territoires et stratégies habitat

JUIN 2013

Sommaire

1 - Échantillon de l'étude	7
2 - Principaux enseignements	10
3 - Recommandations	21
4 - Profil démographique des villes moyennes et de leurs EPCI	23
5 - Profil économique des villes moyennes et de leurs EPCI	25
6 - Profil Habitat des villes moyennes et de leurs EPCI	28
7 - Synthèse : une typologie des villes moyennes	37
8 - Point de vue des EPCI en matière d'habitat	41



Christian Pierret,
ancien ministre, maire de Saint-Dié-des-Vosges,
président de la Fédération des Villes Moyennes

Le logement a toujours été une préoccupation majeure pour les maires des villes moyennes et les présidents d'intercommunalité. Aujourd'hui, la question de la disponibilité du foncier, le désengagement de l'Etat, et la capacité financière de la collectivité territoriale constituent des obstacles à la mise en œuvre de la politique de logement que les élus locaux appellent de leurs vœux.

C'est pourquoi la Fédération des Villes Moyennes a décidé de mener, en collaboration avec la Caisse des Dépôts et l'Union Sociale pour l'Habitat, une étude sur « Les villes moyennes et l'habitat » couvrant le périmètre des villes moyennes étendu à leurs intercommunalités.

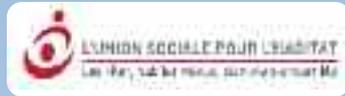
J'ai le plaisir de présenter ici, avant même la parution à l'automne 2013 du rapport d'étude intégral à la Documentation française, la synthèse de ces travaux. Elle reprend les principaux constats, mais surtout formule des recommandations élaborées dans le cadre de la Commission habitat de la Fédération des Villes Moyennes, présidée par Jean Espilondo, maire d'Anglet, que je tiens à remercier pour son engagement.

Ce travail approfondi, résulte du traitement et de l'analyse des nombreuses données statistiques disponibles, mais aussi d'une enquête auprès des membres de la FVM. La bonne connaissance de la réalité territoriale constitue en effet un levier essentiel pour relever les défis posés par les mutations démographiques, sociales, économiques que connaissent les villes moyennes et leurs agglomérations. Il existe bien une forte convergence et des similitudes dans les territoires des villes moyennes, en matière d'habitat, qu'il soit neuf ou ancien, qu'il soit à caractère privé ou social, ou qu'il s'inscrive dans un marché plus ou moins tendu.

Je souhaite que ce travail, qui constitue les bases d'un observatoire de l'habitat en villes moyennes, puisse devenir un outil utile pour toutes les questions d'aménagement et d'habitat.

Un habitat innovant et durable est l'une des conditions du renforcement de l'attractivité de nos territoires. Nous avons le devoir de répondre aux besoins des habitants. Ce travail est de ce point de vue une contribution majeure.

Les Villes Moyennes et l'habitat - Port



Jean-Louis Dumont,
Député de la Meuse,
Président de l'Union sociale pour l'habitat

Les villes moyennes partagent avec le logement social une longue histoire commune. Leur passé industriel, leur fonction administrative, comme le profil socio-économique de leurs habitants expliquent que le logement locatif social a joué et joue, dans ces villes, un rôle plus important que dans de nombreux autres territoires.

L'étude dont la Fédération des villes moyennes a pris l'initiative montre que villes moyennes et logement social ont surtout à construire un avenir commun. Elle permet d'en éclairer les enjeux, ces derniers étant notamment de deux types. Le besoin de développement d'une offre en accession sociale à la propriété qui réponde aux aspirations des ménages, constitue un outil de diversification de l'offre et contribue au renouvellement du tissu urbain des villes moyennes et de leurs intercommunalités. La nécessité de requalification et d'adaptation de l'offre existante, publique et privée, aux évolutions sociétales, notamment démographiques, voire parfois, dans certaines villes moyennes, l'exigence de redimensionnement du parc locatif social.

Construire les réponses à ces attentes constitue pour le mouvement Hlm une responsabilité d'autant plus importante qu'il reste dans de nombreuses situations, l'un des rares, voire le seul, acteur immobilier généraliste, interlocuteur des élus et des habitants.

Je suis particulièrement reconnaissant à la Fédération des villes moyennes, à son Président Christian Pierret et à ses élus d'avoir bien voulu associer l'Union sociale pour l'habitat à cette démarche exemplaire. Ils peuvent compter sur la mobilisation du mouvement Hlm à leur côté pour concevoir et mettre en œuvre les projets nécessaires au rayonnement de leurs territoires. A l'heure où l'attention se concentre sur les métropoles, cette étude rappelle très utilement que des besoins en logement, certes différents, existent dans tous les territoires et qu'une politique du logement fondée sur l'égalité des territoires, se doit d'être mise au service de cette diversité.



1. ÉCHANTILLON DE L'ÉTUDE

Sont considérées comme villes moyennes, les villes de 20 000 à 100 000 habitants. L'échantillon de la présente étude porte sur 189 villes (hors DOM et non compris les villes moyennes insérées dans des grandes métropoles). L'échantillon représente plus de six millions d'habitants, soit 10 % de la population française. Ces 189 villes appartiennent à 176 EPCI, qui représentent à leur tour 12,5 millions d'habitants soit 20 % de la population française (un EPCI comptant en moyenne 71 000 habitants).

On trouvera ci-après les cartes permettant de localiser les villes et EPCI étudiés ainsi que leurs statuts respectifs (préfecture, sous-préfecture, chef-lieu de canton pour les villes, communautés de communes, d'agglomération, urbaines, SAN pour les EPCI).

On notera pour la bonne compréhension de la synthèse de l'étude quatre points importants :

- **Les villes moyennes étudiées représentent près de 10 % de la population française et leurs EPCI de l'ordre de 20 %.** C'est donc un élément important de l'armature du territoire français, en termes de démographie, d'emplois, d'habitat pour ne parler que d'éléments quantitatifs.

- **Les villes moyennes représentent près de la moitié de la population de leurs EPCI (49%) en moyenne.** Si ce poids tend à diminuer avec le temps, il reste donc très important. Elles ont le plus souvent rang de sous-préfectures (pour 45% d'entre elles) voire de préfectures (30%).

- **Les EPCI étudiés représentent 9 % de la population de leur département en moyenne** avec évidemment

des dispersions très variables selon le maillage urbain du territoire. Ces EPCI ont pour taille médiane 65 000 habitants. Seuls 16 % des EPCI dépassent les 100 000 habitants. Le statut de communautés d'agglomérations est devenu largement dominant (68 % des EPCI contre 29 % de communautés de communes).

- **Il a été retenu la notion d'EPCI** parce que c'est à cette échelle que se forge, en collaboration avec ses communes membres, la politique locale de l'habitat d'un territoire urbain. S'il est vrai que les choix résidentiels des ménages se font sur des périmètres plus larges que le strict EPCI, la différence pour les villes moyennes entre EPCI et aires urbaines n'est toutefois pas fondamentale : la présente étude couvre ainsi 12 544 000 habitants en 2008 sur les EPCI étudiés alors que l'INSEE a dénombré 12 940 000 habitants sur les aires urbaines centrées autour des mêmes villes moyennes¹. Soit un écart de 3 % seulement (396 000 habitants)². Il y a donc bien ici relative concordance entre périmètre administratif et aire de rayonnement.

¹ Cf étude INSEE Direction de la diffusion et de l'action régionale - Panorama des villes moyennes Août 2011

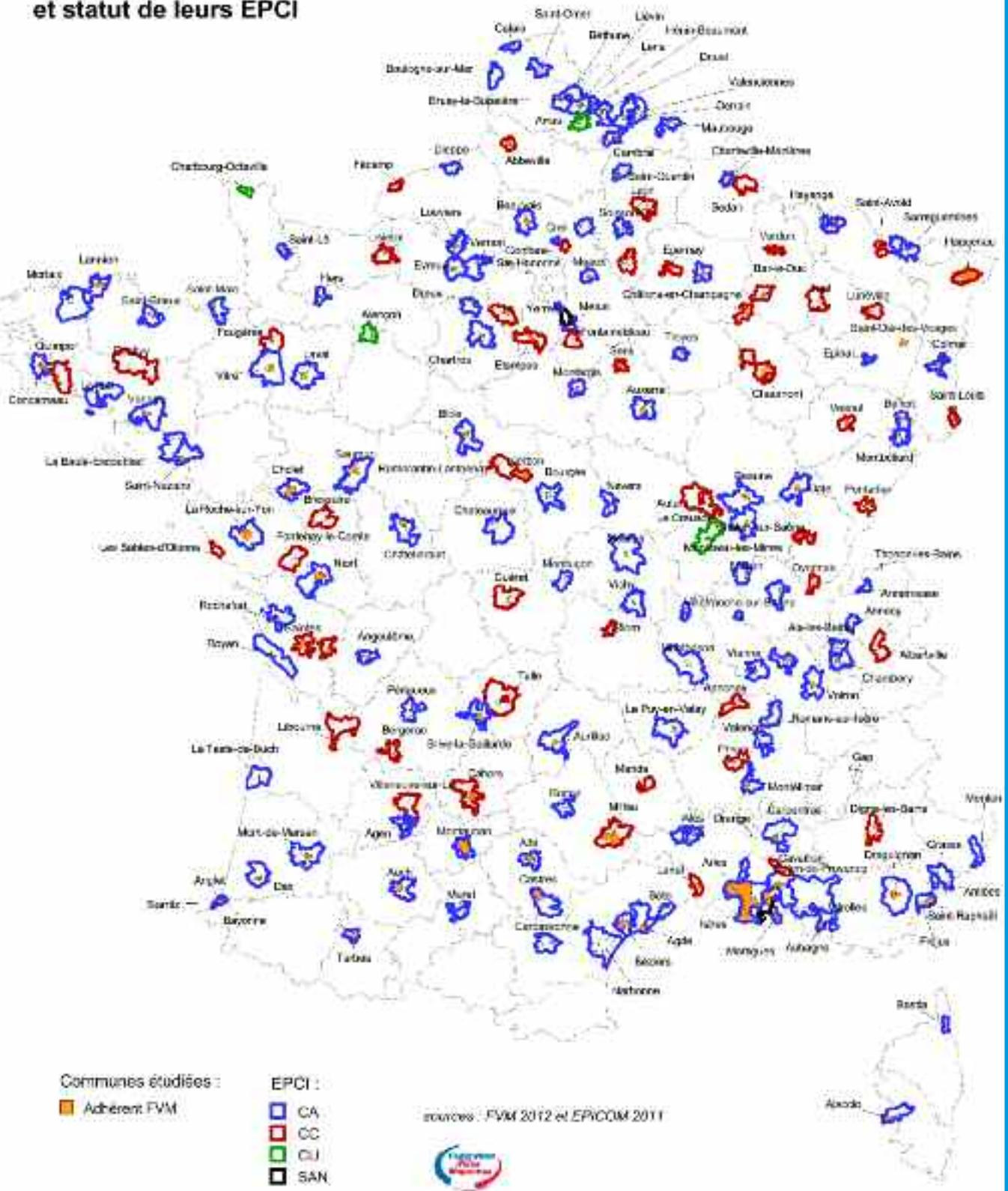
² Au surplus, cette différence devrait largement s'estomper avec la mise en œuvre de schémas de coopération intercommunale qui élargissent la taille des EPCI. Ceux-ci n'étant pas encore en vigueur au moment de la réalisation de cette étude, ce sont les périmètres des EPCI d'avant la réforme qui ont été étudiés.



La Fédération des Villes Moyennes (FVM)

Association présidée par Christian Pierret, ancien ministre, maire de Saint-Dié-des-Vosges, la Fédération des Villes Moyennes (FVM) regroupe les maires des villes centre dont la population est comprise entre 20 000 et 100 000 habitants ainsi que les présidents des intercommunalités qui intègrent une ville moyenne. La FVM identifie et étudie les spécificités des villes moyennes et de leurs agglomérations, pôles urbains d'équilibre entre les métropoles régionales et les territoires ruraux, qui sont des lieux de convergences et de mobilisation des énergies urbaines et rurales, où la qualité de vie constitue un facteur fort d'attractivité. Organe de réflexion et de conseil, la FVM est une force de proposition pour la défense et la reconnaissance des villes moyennes et de leurs intercommunalités. Paritaire dans ses instances de décision, la FVM compte aujourd'hui près de 200 adhérents.

Villes moyennes étudiées et statut de leurs EPCI



2. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

Les villes moyennes sont plébiscitées par les ménages français comme en témoigne un sondage récent réalisé par le CSA (cf encart). Elles bénéficient d'atouts déterminants et indubitables :

- Une qualité de vie unanimement reconnue notamment en termes de « rapport au temps » (des distances plus réduites, des déplacements plus faciles et moins coûteux qui facilitent une plus grande fréquentation des équipements et des commerces, une vie moins stressante, ...), de cadre de vie (patrimoine architectural et naturel, gastronomique et culturel souvent de qualité), et d'un pouvoir d'achat accru sur de nombreux postes comparé aux grandes métropoles.

- Un rapport qualité / surface / prix ou loyer des logements beaucoup plus favorable que par rapport aux grandes agglomérations et une accession à la propriété beaucoup plus aisée en raison de prix plus modérés, et une plus grande facilité à se loger dans de l'individuel, deux des aspirations fortes des Français.

Pour autant, le sondage CSA révèle aussi des attentes qui sont autant de points de vigilance pour les villes moyennes : les ménages qui souhaitent rejoindre ces dernières craignent la difficulté de trouver un emploi satisfaisant (48% des citations) et que leur conjoint ait des soucis pour suivre le mouvement (27%). Cette crainte est corroborée par l'analyse comparée des villes moyennes, de leurs EPCI et du reste de la France qui montre ces dernières années des distorsions croissantes entre les territoires.

On peut parler ainsi globalement, même si la situation est évidemment contrastée selon les espaces, d'un triple enjeu :

- **des villes moyennes et de leurs EPCI vis-à-vis des grandes agglomérations.** Les villes moyennes et leurs EPCI présentent en effet des taux de chômage plus élevés, des revenus moindres, qui augmentent moins vite et qui sont plus largement et de plus en plus composés de transferts sociaux. Les territoires des villes moyennes ont été plus exposés à la crise, de par leur ancien tissu industriel et administratif, plus touchés par les restructurations économiques (la mondialisation, la croissance en panne...) et budgétaires (la réforme des cartes hospitalières, judiciaires, de l'armée...) de ces dernières années.
- **au sein même des territoires des villes moyennes ;** l'analyse des typologies montre (cf infra la partie 7) des différences substantielles et croissantes entre territoires : la région Ile-de-France, le sud et les régions littorales et/ou frontalières d'une part qui sont dynamiques, une France des « pourtours » qui semble résister, un couloir en V plus fragile et enfin une lointaine



coronne de la région parisienne qui cumule les difficultés.

- **entre la ville centre et sa périphérie :** les centres ville tendent à concentrer populations jeunes et âgées et les dépenses (dépenses sociales, dépenses d'équipements liées à leur centralité, dépenses de rénovation d'un parc parfois très ancien, ...), alors même qu'elles perdent de la substance (départ vers la périphérie des jeunes couples avec enfants, consommateurs de services et éléments clé de l'assiette fiscale).

« Le passage à l'acte » des ménages qui souhaitent rejoindre les villes moyennes est ainsi soumis à deux conditions fortes :

- Tout d'abord, la localisation : ce sont les territoires déjà les plus dynamiques (le sud, le littoral) qui attirent le plus, ce qui risque fort d'aggraver les distorsions déjà existantes.
- Celle ensuite de trouver un emploi, voire deux pour des ménages en couple. Se pose là un véritable défi et d'autant plus que les perspectives ne sont guère porteuses avec :
 - Une croissance économique que d'aucuns prédisent durablement molle,
 - La multiplication des plans sociaux dans un tissu industriel vieillissant et de plus en plus exposé à la concurrence internationale, alors que les grandes métropoles bénéficient plus d'emplois tournés vers les secteurs à haute valeur ajoutée, la recherche-développement...
 - Des emplois publics menacés compte tenu des restrictions budgétaires, qu'ils soient d'Etat (poursuite

Une forte attirance pour les villes moyennes, basée sur leur qualité de vie

■ Une étude réalisée par l'institut CSA en octobre 2012 a montré que près d'un Francilien sur deux veut quitter sa région pour s'installer en province et 19% d'entre eux sont même certains de partir un jour. Trouver un cadre de vie plus agréable est l'une de leurs motivations principales et ce sont les petites villes ou de taille moyenne (du Sud et de l'Ouest...) qui les attirent le plus.

■ Ce désir est particulièrement perceptible pour les provinciaux d'origine (58%), mais il est partagé par les natifs d'Ile-de-France (50%) et par l'ensemble des catégories sociales de la population. Ce sont **les Franciliens âgés de 25 à 34 ans qui souhaitent le plus partir** (69% d'entre eux envisagent ainsi de quitter la région). Un âge qui correspond à l'accès à l'autonomie (emploi, logement, construction de la famille...).

■ Les destinations qui attirent le plus sont le Sud et l'Ouest de la France. 25% des Franciliens qui rêvent de province souhaitent ainsi s'installer en Provence-Alpes-Côte d'Azur, 21% en Bretagne, 19% en Languedoc-Roussillon et 18% en Aquitaine.

■ Les choix se portent sur des villes petites ou moyennes (moins de 100.000 habitants). Un choix qui passe devant la campagne ou la grande ville.

■ Les Franciliens qui veulent quitter leur région ont surtout envie de trouver **un cadre de vie plus agréable (68%), devant le coût de la vie (41%)** et le "ras-le-bol" de l'agitation parisienne (38%). 20% citent également le fait de s'éloigner pour devenir propriétaire de son logement, 19% pour se rapprocher de sa famille ou ses amis, et 13% pour saisir une opportunité professionnelle.

Des craintes ralentissent néanmoins le processus, dont la première est la difficulté de trouver un emploi satisfaisant (48%). Les autres freins identifiés sont la difficulté pour le conjoint de suivre le mouvement (27%), la peur d'être éloigné de sa famille (27%) ou d'avoir moins de choix pour ses loisirs (20%).

■ A l'inverse, l'opportunité d'un emploi intéressant (41%) ou une opportunité immobilière (32%) pourrait pousser les Franciliens à concrétiser leur projet. Les Franciliens qui souhaitent s'installer ailleurs qu'en Ile-de-France comptent en majorité préparer le projet sur plusieurs années : 62% disent ainsi vouloir partir dans trois ans ou plus. 20% d'entre eux, soit 11% des Franciliens, comptent toutefois passer à l'acte dans moins de deux ans. Et pour mieux préparer cette installation, ils disent avoir besoin de disposer d'informations sur l'immobilier local, de visiter la région concernée par leur choix, et de connaître les opportunités professionnelles.

Source CSA - Localtis info du 18 octobre 2012

de la RGPP sous la forme de la MAP, sort incertain de certaines sous-préfectures) ou des collectivités locales (avec le gel voire la baisse des dotations budgétaires), alors que ces emplois publics pouvaient apparaître comme des amortisseurs à la crise ces dernières années dans ces territoires.

Dès lors, se pose une double question pour les villes moyennes : celle de l'attractivité économique et résidentielle de leurs territoires.

La question de l'attractivité économique des territoires

Cette question est sans aucun doute pré-déterminante même si elle sort du champ de la présente étude. Pour faire court, s'il n'y a pas de dynamique d'emplois, il n'y aura pas de substance pour développer, améliorer et renouveler significativement l'habitat. Et les distorsions géographiques constatées entre territoires ne pourront que s'aggraver. L'enjeu est donc bien d'articuler au mieux les politiques de développement économique local, d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'habitat. Cela suppose une collaboration forte entre les acteurs régionaux, départementaux et communautaires pour mettre en cohérence les différentes problématiques aux différentes échelles.

En matière de développement économique, il s'agira là certainement de mieux mettre en relation formation / qualification / offres et demandes d'emploi, d'accompagner la reconversion, l'adaptation du large tissu des PME des villes moyennes, de promouvoir de nouvelles filières à plus haute valeur ajoutée et protéger ainsi de la concurrence internationale à bas prix.

La création de la BPI qui viendra en aide aux projets d'investissement, les aides fiscales à l'emploi (crédits d'impôt, emplois d'avenir), les dix « plateformes territoriales d'appui aux mutations » annoncées dans les bassins les plus fragiles sont certainement des outils à saisir par les territoires.

Le secteur de la rénovation thermique permettrait sans doute de faire « une pierre, plusieurs coups » : c'est un véritable enjeu pour l'environnement et pour le pouvoir d'achat des ménages. C'est aussi un secteur à haute intensité de main-d'œuvre locale et donc protégé de la concurrence internationale. On suivra à ce sujet avec attention les initiatives de certains territoires en la matière, à l'image de la Région Nord - Pas-de-Calais et de la Chambre de Commerce et d'Industrie, qui souhaitent enrayer le déclin industriel en misant sur une troisième « révolution industrielle » alliant efficacité énergétique et économie numérique.

La question de l'attractivité résidentielle des territoires

Elle se présente bien évidemment différemment selon les territoires. On peut néanmoins dégager quelques lignes - forces en termes de pistes de réflexions et d'actions, tant en ce qui concerne le parc existant, le développement d'une offre nouvelle, que des questions plus transversales comme celle de la gouvernance de l'habitat.

a - La question du parc existant

Il convient de bien distinguer ici le parc ancien en ZUS (ou qui aurait pu être classé comme tel) et qui concerne le parc social et le parc ancien hors ZUS, qui touche ici, l'habitat privé, les propriétaires et dans une moindre mesure, l'adaptation du parc locatif social et privé.

Le parc social en ZUS

La question est d'importance : on dénombre en effet 176 ZUS dans les villes moyennes ; 31 % des logements sociaux sont situés en ZUS contre 25 % « seulement » au niveau national. Ces quartiers difficiles se situent dans des marchés parfois (très) détendus ce qui interroge sur les politiques (urbaines, patrimoniales, sociales, ...) à mener. La question est par ailleurs d'actualité, puisqu'un projet de loi sur la ville devrait être transmis au Parlement avant l'été 2013. Dans ce contexte, il importe que soient pris en compte au mieux les intérêts des villes moyennes dans la prochaine loi tant en ce qui concerne :

- la liste des territoires prioritaires, mais aussi celle des opérations de rénovation urbaine à poursuivre ou à mener.
- le ciblage des moyens sur ces quartiers et ces opérations (les quartiers prioritaires devant cumuler les moyens de droit commun renforcés des différents ministères, les moyens spécifiques de la politique de la ville et les fonds européens).
- les clés de répartition des nouvelles dotations de solidarité : la « dotation politique de la ville » qui serait à destination des territoires issus de la nouvelle géographie prioritaire et supportant des charges sociales et urbaines exceptionnelles et la dotation de solidarité communautaire au sein même des EPCI qui seraient concernés par des quartiers prioritaires, en contrepartie de l'engagement de l'Etat sur les crédits de la politique de la ville.

Les villes moyennes ne manquent pas d'arguments pour cela :

- Une précarité forte des populations (avec des revenus moyens bien inférieurs à ceux des grandes agglomérations et sachant que la pauvreté relative des populations devrait être une condition clé de fixation de la nouvelle liste des quartiers prioritaires),
- Des besoins importants des populations, et notamment en gestion de proximité. En ce sens, la question du recentrage attendu de l'abattement de 30 % de la taxe foncière sur la propriété bâtie en ZUS qui repré-

sente quelques 150 millions d'euros par an au niveau national, est inquiétante dans la mesure où celui-ci a pour contrepartie des investissements forts en matière de gestion urbaine, ...

• Les marchés des villes moyennes sont parfois très détendus, ce qui interroge fortement sur la suite des orientations à donner à certains projets de rénovation. En dépit de démolitions parfois très nombreuses, la vacance tend en effet à repartir fortement à la hausse sur certains territoires. Cela pose la question de leur vocation :

- Le rôle du quartier dans son agglomération. Ces quartiers qui répondaient à un besoin fort pour accompagner le développement urbain et industriel des trente glorieuses, n'ont aujourd'hui plus de réelle fonction en termes d'habitat dans des marchés très détendus.
- La place de ces quartiers dans la République, si se mettent en place des filières de peuplement avec ce que cela peut comporter de risques en termes d'économie informelle voire illicite, de non scolarisation ou d'échecs scolaires, de troubles de la tranquillité publique, ...
- La place d'une façon générale des villes moyennes dans le maillage national. Donner la priorité aux grandes agglomérations dans un contexte global d'adaptation à la mondialisation ne saurait autoriser de faire l'impasse sur les villes moyennes qui représentent 20 % de la population française et constituent un échelon indispensable entre espaces ruraux, petites villes et grandes agglomérations.

Ces trois questions dépassent de très loin la seule responsabilité - et les moyens - des villes moyennes.

L'appui au développement économique, sans doute basé sur le tissu de PME et PMI innovantes et potentiellement fortement créateur d'emplois, est ainsi impératif, particulièrement pour les villes moyennes les plus fragiles, qui ne sont pas dans l'orbite de grandes agglomérations et n'interviennent pas ainsi en « co ou sous-traitance » de ces dernières. Le regain de leur fonction habitat, mais aussi des valeurs citoyennes et républicaines passe par là. Cet appui au développement économique doit se faire avec le soutien plein et entier de l'Etat, via la Banque Publique d'Investissement notamment.

Enfin, et dans tous les cas de figure, pour les villes moyennes les plus détendues comme pour les plus dynamiques, mais bien évidemment encore plus pour les premières, on insistera sur l'intérêt des **Plans stratégiques locaux** qui doivent mettre au point le devenir des territoires au sortir des projets de rénovation urbaine. A cet égard, l'Union Sociale pour l'Habitat et ses associations régionales ont monté un outil pour repérer les résidences de plus de 200 logements qui posent souci d'un point de vue du bâti et/ou social et/ou urbain et selon que l'on est en Programme de Rénovation Urbaine ou non. Un travail en partenariat avec les collec-



tivités locales serait intéressant à mener sur la base de cet outil pour confirmer, affiner ces points de vue et réfléchir sur l'avenir des résidences les plus problématiques et sur les actions à mener (les démolitions qui sont certainement à poursuivre, les programmes qui méritent d'être réhabilités au vu de la tension des marchés notamment, les actions urbaines à compléter, la question de la sécurité, de la tranquillité qui est cruciale à réinvestir.

Enfin, il conviendrait que soient maintenues des enveloppes déconcentrées à disposition des Préfets pour que ceux-ci, comme dans l'ANRU 1, puissent intervenir, évidemment en étroite collaboration avec les acteurs locaux, pour agir ici ou là sur des questions spécifiques, mais qui peuvent se révéler déterminantes pour le bon développement des quartiers difficiles (aides à réalisation de certains équipements.

Le parc ancien privé

Les centres villes sont parfois très anciens et comportent encore des fragments de parcs non négligeables qui restent inconfortables, vétustes, voire insalubres. Il y a ici une quadruple opportunité en requalifiant ce parc :

- redonner vie et attractivité aux centres villes et à ses commerces avec parfois des patrimoines historiques de très grande qualité,
- redonner du confort mais aussi du pouvoir d'achat aux ménages occupants en diminuant la facture énergétique,
- redonner de la valeur au patrimoine et aux propriétaires,
- contribuer à l'effort écologique tout en créant des emplois locaux.

Pour autant, intervenir sur le parc ancien privé pose de fortes difficultés, de trois ordres, et qui sont largement liées :

- La difficile identification des logements qui posent

problème, ainsi que les difficultés à persuader leurs propriétaires à lancer des travaux et d'autant plus qu'ils sont souvent âgés.

- Une grande part de propriétaires (et encore plus de locataires) est d'un faible niveau de ressources ; mais on compte aussi nombre de ménages qui sont au-delà des plafonds de revenus autorisés pour les aides sans pour autant avoir de ressources très élevées.

- L'ampleur des budgets nécessaires eu égard au nombre de logements à traiter et aux coûts unitaires d'intervention élevés sur un tissu existant et donc occupé.

Un plan national de rénovation thermique des logements se met en place et vise à améliorer tous les dispositifs d'accompagnement aux travaux. Dans ce contexte, il importe que soient pris en compte les intérêts des villes moyennes pour que celles-ci sachent au mieux utiliser les nouveaux dispositifs et capter les financements mis en place.

En matière de connaissance des besoins, on notera que :

- Il faut savoir bénéficier ici des atouts relatifs des villes moyennes qui ont certainement des réseaux de connaissance plus serrés que les grandes agglomérations pour identifier, convaincre et monter rapidement des dossiers. Le « guichet unique » et les « ambassadeurs de la rénovation énergétique » recrutés via le dispositif des emplois d'avenir, par les collectivités locales ou associations en partenariat avec l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH), seront aussi une occasion à saisir par les villes moyennes pour améliorer la connaissance et faciliter le dialogue.

- Les services déconcentrés de l'Etat et l'ANAH ont mis à disposition depuis début 2013 un outil statistique de repérage des copropriétés potentiellement fragiles. Il est construit à l'échelle de la section cadastrale. A charge donc ensuite aux villes moyennes de repérer la



copropriété en question ; et surtout d'élaborer son propre observatoire sur l'ensemble du territoire pour envisager des interventions selon le degré de gravité. Dans l'outil, chaque copropriété est en effet évaluée sur neuf critères (lié au bâti, à la solvabilité des ménages...) puis notée de A à D, la catégorie D regroupant les copropriétés au plus fort potentiel de fragilité.

En matière de financements, il importera de bien comprendre les ajustements des dispositifs existants et savoir aussi capter, outre les nouveaux financements mis en place ou optimisés (crédit d'impôts développement durable, éco-prêt à taux zéro, nouveaux modes d'intervention de l'ANAH et de son programme « Habiter mieux » plus ambitieux, prime supplémentaire de 1 350 euros aux ménages), les budgets FEDER 2014-2020 tant pour le logement privé que social, ceux-ci devant être désormais de la responsabilité régionale. Le guichet unique aidera à cette connaissance, mais les villes moyennes devront savoir aussi la relayer auprès des ménages et des partenaires pour monter des opérations pertinentes et cohérentes.

En matière de **stratégie d'intervention**, quelques idées-forces sont à retenir :

- il convient de privilégier les interventions sur le parc privé des propriétaires occupants : l'argent public est rare et il serait en effet peu légitime de venir au secours de propriétaires bailleurs ayant pu laisser « filer » l'entretien de leur parc.
- Des systèmes innovants d'intervention sont certainement à explorer (démembrements de propriété avec usufruit par exemple).
- Il faut savoir s'appuyer sur les organismes HLM - souvent quasi seul partenaire immobilier pérenne et fiable de la collectivité locale - pour l'amélioration du parc privé. Les outils pour permettre au monde HLM d'intervenir sur le parc privé existent en effet, sous réserve bien évidemment de la vérification des conditions de faisabilité financière et d'études précises de marché pour caler au mieux les besoins. Les outils renvoient ainsi vers :

- Le conventionnement avec travaux, l'acquisition - amélioration, l'intervention sur les copropriétés,
- Des interventions en tant qu'aménageur-opérateur immobilier sur des îlots entiers ou des morceaux d'îlots par curetage de l'existant. Cette formule peut être très intéressante pour bâtir un programme global et cohérent sur certains îlots et qui mixe les types d'habitat (social, privé, typologies, statuts) et les fonctions (équipements, commerces, habitat). Elle permet aussi au bailleur de travailler sur une échelle plus large, lui assurant ainsi un meilleur équilibre d'opération par revente de charges foncières au privé. Un Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) est à ce titre intéressant puisqu'il permet de financer les déficits d'aménagement souvent importants et trop lourds à porter par la collectivité. Cette formule permet enfin des interventions plus faciles par destruction préalable et pour recomposer un tissu attractif, avec des typologies de logement plus adaptées aux ménages que l'on souhaite faire revenir au centre comme les familles avec enfants, avec des jardins en cœur d'îlots qui protègent du bruit, de la rue, des incivilités, et qui peuvent compenser le fort désir de maisons individuelles en périphérie que l'on rencontre très souvent dans les villes moyennes.

b - La problématique de l'offre nouvelle

La question de l'offre nouvelle n'est pas la plus prégnante dans les villes moyennes, eu égard à la faible tension générale des marchés, même si celle-ci se manifeste différemment selon les territoires. Il n'en demeure pas moins que l'offre nouvelle, son bon dimensionnement, les types de produit à réaliser, leur accessibilité au plus grand nombre soulèvent plusieurs difficultés. Avant d'aborder ces difficultés et surtout de voir comment elles pourraient être dépassées, il est important de bien préciser à quels objectifs les leviers d'actions doivent répondre.

Il semble clair, nonobstant les spécificités territoriales, qu'une politique d'offre neuve dans les villes moyennes doit :

- Répondre au maintien, voire au surplus, d'attractivité dont ont besoin de façon vitale les villes moyennes, sachant que cette attractivité passera par des dispositions qui échappent largement aux villes moyennes puisqu'elles renvoient à l'aménagement du territoire, au maillage de l'espace national en services publics, en emplois, en infrastructures. Il s'agit bien là de (ré)affirmer le rôle essentiel - social, économique, culturel - que jouent les villes moyennes, comme chaînon indispensable entre les grandes agglomérations et l'espace rural.
 - Répondre aux besoins et attentes des habitants, tant en nombre de logements nécessaires, que de type d'habitat (typologies, statuts d'occupation, gammes de prix ou de loyers accessibles, types d'habitat, localisation...), dans la limite bien évidemment des autres principes édictés ici.
 - Limiter l'étalement urbain qui coûte cher, tant à la collectivité qu'aux ménages, consomme des terres agricoles, des espaces naturels...
 - Éviter la spécialisation croissante des villes centres qui concentrent les populations les plus jeunes et les plus âgées, et donc savoir attirer et fidéliser durablement les jeunes ménages avec ou sans enfants, qui tendent à gagner la périphérie faute de solutions logement adaptées, à la recherche de prix faibles et d'espace, contribuant ainsi à cet étalement urbain.
 - Préserver le modèle économique du logement social qui est souvent le principal, et donc indispensable, partenaire immobilier de la collectivité locale.
 - Être économe en euros investis par la collectivité locale : celle-ci ne peut indéfiniment se substituer à des dépenses relevant de l'Etat, en matière de foncier ou de logement, comme dans tant d'autres domaines. Des mesures législatives, fiscales, règlementaires sont ainsi nécessaires.
- Ces objectifs étant posés, la problématique de l'offre neuve peut se résumer ainsi pour les villes moyennes et leurs EPCI :

La question de l'observation

Avant toute chose, la question de l'observation (des besoins, de la demande, des prix fonciers et immobiliers, des peuplements) est déterminante, et particulièrement dans les villes moyennes. Les marchés sont en effet d'une tension très différente selon les territoires. Ils sont aussi, de par la taille des villes et de leurs EPCI, assez étroits : une petite erreur de programmation de logements peut ainsi se révéler lourde de conséquences. Les marchés immobiliers sont cycliques et se retourneront d'autant plus vite sous l'effet de la conjoncture qu'ils sont justement étroits.

Enfin, la société française bouge de façon accélérée et les villes moyennes n'échappent pas à ce phénomène : mobilité géographique (10 % des Français déménagent chaque année, 48 % des retraités souhaitent déménager), mobilité dans sa vie familiale (la durée moyenne d'un couple est passée à huit ans), mobilité professionnelle (la durée moyenne d'un CDI est de 11 ans, 400 000 emplois ne sont pas pourvus faute de logements selon

une étude du CREDOC).

La fonction d'observation pour décrypter les nouvelles tendances et les marchés est donc vitale. C'est pourquoi la politique consistant à multiplier les observatoires locaux sur la base d'une méthodologie commune semble particulièrement adaptée aux problématiques des villes moyennes, à tension faible ou modérée. Eux seuls permettront de quantifier au plus près les besoins, et de les qualifier précisément. Les villes moyennes ont ainsi tout intérêt à participer pleinement à tout ce qui concourt à une meilleure connaissance des territoires (observatoire du logement, mais aussi fichiers partagés de la demande, observatoire de l'occupation sociale, des peuplements, observatoires des prix et des loyers, en fédérant, ou au moins en sachant croiser, l'ensemble de ces éléments). Cette fonction est à assurer par l'EPCI, non seulement en tant que chef de file de l'habitat, mais aussi parce que les marchés du logement fonctionnent à des échelles larges, les bassins d'habitat. De facto, l'EPCI aura à travailler en très étroite collaboration avec les services du Département et de la Région et les autres EPCI sur ces questions. Tant pour les questions d'observation que pour les documents de planification à large échelle (SCOT et PDH).

La question de l'accession à la propriété

L'accession à la propriété, sociale ou non, et à coûts maîtrisés, est un vrai enjeu dans les territoires des villes moyennes. Le taux de propriétaires n'est en effet que de 44% dans les villes moyennes contre 55 % pour leurs EPCI (58 % France entière), et au surplus croît moins vite. Les propriétaires sont par ailleurs surtout localisés dans les zones littorales et la moitié sud du pays. L'accession à coût maîtrisé permettrait de fidéliser les ménages en leur offrant des parcours résidentiels dit ascendants. Elle permettrait d'éviter la sur-concentration des âges extrêmes (les jeunes, les personnes âgées) dans les villes centres en offrant des solutions aux jeunes ménages primo-accédants qui, en leur absence, partent vers la périphérie. Les loyers sont par ailleurs relativement élevés eu égard aux capacités financières des ménages : **l'accession est de fait relativement attractive dans les villes moyennes sans compter qu'elle permet de se constituer un capital.** C'est enfin un statut d'occupation plus en phase avec l'image des villes moyennes et leur place dans les parcours résidentiels français. Développer ce segment permettrait d'aller à la rencontre des aspirations profondes des Français. C'est sans doute une condition sine qua non, avec l'emploi, si l'on souhaite maintenir les classes moyennes (deux à trois SMIC) et les CSP + et attirer celles qui veulent migrer vers les villes moyennes. Et côté collectivités locales, accession veut dire des rentrées fiscales élargies, une pérennité des équipements, des services et des commerces mieux assurés.

Une nouvelle réflexion sur un produit accession à coût maîtrisé est à promouvoir, et d'autant plus que l'expérience du Pass foncier a été abandonnée alors qu'elle

semblait rencontrer une vraie adhésion de la part des collectivités locales et que le PTZ a surtout profité dans le passé à la grande périphérie - en faisant donc perdre de la substance aux villes centres et leurs EPCI - et a perdu en lisibilité au gré de ses modifications quasi annuelles.

Une accession rénovée devrait ainsi passer par :

• **au niveau des pouvoirs publics :**

- Un véritable élan donné à l'accession sociale et au PSLA : les produits existent, ils donnent satisfaction et permettent de sécuriser les ménages en cas de retournement de conjoncture ou d'accidents de la vie. Mais les banques semblent réticentes à accompagner les ménages qui respectent pourtant tous les critères. Donner un nouvel élan à l'accession veut dire aussi, pour l'Etat, assumer financièrement une programmation plus généreuse.
- Une remise à plat du PTZ (ses cibles, ses plafonds de ressources, les quotités d'emprunt, son zonage) et sachant qu'il convient de redonner de l'attractivité au PTZ dans l'ancien, si l'on souhaite stopper l'hémorragie des villes centres.
- Enfin, les acteurs (ménages, collectivités locales, opérateurs, banques) ont besoin de stabilité pour investir dans la durée. Une politique rénovée d'accession à coûts maîtrisés doit impérativement s'inscrire dans le temps pour produire ses effets.

• **au niveau local :**

- Une acculturation commune sur les formes urbaines et architecturales est à mener entre élus, opérateurs privés et sociaux, secteur du BTP, architectes, habitants au travers de colloques, de salons locaux de l'habitat, de concours... L'accession ne veut pas dire en effet forcément de l'habitat individuel et l'individuel ne doit pas exclure des formes modernisées de bâti dense pour économiser de l'espace, type « maisons de ville ».
- Une fois le cadre juridique et financier de l'accession rénové et stabilisé, les collectivités locales pourront transcrire dans leur PLH des objectifs clairs et maîtrisables en matière d'accession à coûts maîtrisés, et donner dans leurs règlements financiers le coup de pouce nécessaire aux équilibres d'opérations (aide

au foncier pour l'opérateur et/ou abondement des aides à l'accédant].

Le logement social

Les taux de logements sociaux sont globalement déjà élevés dans les villes moyennes (25 % en moyenne, 19 % dans les EPCI des villes moyennes contre 16 % seulement en France entière). Des efforts restent bien évidemment à faire, ne serait-ce que pour se mettre en conformité avec l'article 55 de la Loi SRU, principalement dans le Sud de la France. De la pédagogie en faveur du logement social reste donc à faire, mais un travail sur le foncier est aussi à mener, la cherté de ce dernier pouvant être un véritable frein à la réalisation de logements sociaux sur les territoires les plus tendus.

Ce qu'il est important de souligner est que, aux dires même des villes moyennes, les organismes HLM sont souvent le principal partenaire de la collectivité locale, travaillent avec elle en confiance sur la définition des besoins, des produits, le peuplement, la qualité de service... Les organismes fournissent une offre neuve de qualité (souvent bien supérieure à celle du privé) et en quantité, à faible prix, accessible au plus grand nombre et qui permet donc de peser sur le système de prix du marché local. A ce titre, il importe aux villes moyennes que soit préservé le modèle économique du logement social, faute de quoi celui-ci ne pourra remplir ses missions. Il est ainsi souhaité que :

Ce qu'il est important de souligner est que, aux dires même des villes moyennes, les organismes HLM sont souvent le principal partenaire de la collectivité locale, travaillent avec elle en confiance sur la définition des besoins, des produits, le peuplement, la qualité de service... Les organismes fournissent une offre neuve de qualité (souvent bien supérieure à celle du privé) et en quantité, à faible prix, accessible au plus grand nombre et qui permet donc de peser sur le système de prix du marché local. A ce titre, il importe aux villes moyennes que soit préservé le modèle économique du logement social, faute de quoi celui-ci ne pourra remplir ses missions. Il est ainsi souhaité que :

- soit maintenue sur le long terme, la TVA à taux réduit sur les opérations de construction et d'adaptation - amélioration du parc social,
- soient préservés les fonds propres des organismes, qui sont déjà largement sollicités par la construction neuve, l'amélioration du parc, sa remise aux normes (avec de gros chantiers demain, comme celui de l'amiante), la rénovation urbaine... Chercher à capter leurs fonds propres remettrait non seulement en cause les équilibres financiers des organismes, mais aussi ceux des collectivités locales qui devraient venir en substitution de leurs apports.

La question des loyers et des prix

Les loyers et les prix de l'immobilier sont à l'évidence, plus faibles dans les villes moyennes que dans les grandes métropoles. C'est là un facteur d'attractivité important. Il n'en demeure pas moins

qu'ils sont structurellement élevés et représentent sur nombre de territoires une ponction importante du pouvoir d'achat des ménages, notamment des classes moyennes et des populations les plus sociales qui sont largement représentées dans les villes moyennes.

Les prix sont élevés, mais ils continuent à croître fortement ; selon une étude de la CDC, le prix de revient total des logements locatifs sociaux a augmenté de 67% entre 2005 et 2011 dans les villes moyennes, un logement neuf coûtant en 2011 près de 140 000 euros. Le prix du foncier a quant à lui plus que doublé passant de 10 000 euros à plus de 20 000 euros par logement pendant cette même période.





Des prix élevés du foncier, de la construction et, par effet domino des honoraires et des frais divers importants, représentent un effort financier de plus en plus difficile à suivre pour les acteurs, nationaux et locaux, dans le cas du logement aidé. Le montant moyen des subventions des collectivités territoriales aux opérations de logements sociaux est passé ainsi de 4 000 euros par logement en 2005 à 6 000 euros en 2011, même si cette moyenne masque de fortes disparités (la part de ces subventions varie de 0% à 5% dans les villes du Nord et de l'Est et de 10% à 15% sur la côte méditerranéenne et en Ile-de-France, là où le foncier est le plus cher).

Si l'on souhaite résoudre la crise du logement en France, et si les villes moyennes - et notamment les plus tendues - souhaitent conserver leur différentiel d'attractivité, il est impératif d'agir en profondeur sur la question des prix. Cela passera forcément par plusieurs leviers et non par une solution miracle unique. C'est bien sur l'ensemble des postes qui forment le prix qu'il convient d'agir.

Le foncier

Au niveau national :

- Il est grand temps que soit mise en place, par la Loi, une fiscalité suffisamment forte pour pénaliser efficacement la rétention de terrains et éviter de faire bénéficier d'une plus-value élevée des acteurs qui n'en sont pas responsables et qui, au contraire, en reportent la charge sur les habitants ou le contribuable local. Ré-introduire par ailleurs la possibilité de défiscalisation des plus-values en cas de vente d'un terrain au logement social serait utile.
- Une nouvelle posture des Domaines est nécessaire. Leur rôle ne doit pas être de dire ce que dit le marché, en faisant appel à la méthode des prix de référence (souvent rares et donc atypiques ou qui, pour le moins, auto-entretiennent les hausses de prix), mais bien de le réguler. Leur approche devrait consister à raisonner selon la méthode du compte à rebours, en se demandant quelle est la valeur foncière qui permettra, dans un quartier donné et pour des coûts de construction donnés, de loger le plus grand nombre. On rappellera que les deux tiers des ménages des villes moyennes ont des revenus qui ne permettent pas de se loger à

des prix supérieurs à ceux du logement social PLUS. Raisonner ainsi redonnerait aussi du sens au droit de préemption, notamment en ZAC qui, sinon, restera largement virtuel.

- Les mises à disposition de foncier d'Etat, comme le permet la nouvelle Loi sont une opportunité intéressante, sur certains territoires. La rapidité à laquelle seront faits les inventaires, la pertinence des estimations des Domaines, la façon dont seront financées les modalités de reconversion des sols (dépollution...), la célérité dans le montage des dossiers seront des clés majeures de réussite. Une problématique émergente semble également être la reconversion de centres commerciaux en déclin et pour lesquels des dispositifs d'appui pourraient être mis au point. Ils ont en effet pour atout d'être vastes, bien situés, bien desservis et bien équipés en VRD (voirie et réseaux divers).
- Le recours à des Etablissements publics fonciers (EPFR) régionaux qui, seuls ont la force de frappe financière suffisante pour constituer sur le long terme des portefeuilles fonciers et ont la capacité à aider à organiser l'espace de façon rationnelle, dense et économe, est une voie à encourager. Ces EPFR devront être suffisamment abondés financièrement par l'Etat et les Régions, sachant que la surface financière des villes moyennes est extrêmement étroite.

Au niveau local :

- L'action foncière doit passer en premier lieu par la recherche d'économie d'espace pour éviter l'étalement urbain et ses surcoûts en termes de réseaux, de déplacements, d'imperméabilisation des sols, de pertes de terres agricoles. La mise en commun d'expériences innovantes d'individuels groupés, de petits collectifs denses à la fois économes et agréables à vivre serait à ce titre utile et est à initier par les acteurs locaux.
- Les collectivités locales, tout comme l'Etat, pourraient renouveler leur conception de la propriété en scindant dans leur raisonnement celle-ci et le droit d'usage que l'on en fait et qui peut être privatisé. Pourquoi vendre des terrains, se départir de son patrimoine, plutôt que de passer un bail emphytéotique, et percevoir ainsi un loyer et favoriser des opérations immobilières plus accessibles ? Ces pratiques sont certainement à développer.
- Enfin, la bonne utilisation de l'ensemble de la « boîte à outils » déjà disponible dans le cadre des PLU (emplacements réservés, obligations de mixité, majorations de volumes) doit également permettre d'utiliser plus rationnellement l'espace.

Une plus grande maîtrise des coûts, des loyers et du prix de sortie des opérations

Au niveau national :

- La question des normes et des exigences techniques mérite d'être (re)posée. Le poids des normes est estimé à 8 % dans les coûts de construction au niveau national. Aussi louables soient les intentions poursuivies, à l'heure où l'on cherche à produire (et réhabiliter) de très nombreux logements et où le pouvoir d'achat des ménages est fragilisé, où les comptes publics (na-



tionaux et locaux) et les fonds propres des opérateurs sont sous une grande tension, on peut légitimement se demander si la collectivité dans son ensemble a les moyens de poursuivre des objectifs aussi élevés, et à un rythme aussi soutenu.

- Il manque cruellement une vision globale et transversale des normes : lorsqu'on accumule les contraintes nationales et celles édictées par les PLU, on a à la fois allongement des délais de conception et de construction, baisse de la densité et de la surface utile, surcoûts et donc un équilibre d'opération improbable, à moins d'augmenter les prix de vente ou les loyers, voire de baisser la qualité de l'habitat.

- Une remise à plat totale, dans une vision transversale, est ainsi nécessaire quant à la pertinence des normes, leur compatibilité, leur réel rapport coûts-avantages. Il serait intéressant d'ouvrir, et surtout pour des opérations de logement abordable, des possibilités de dérogation pour chaque règle (nationale et locale) après examen des dossiers par une commission compétente ayant une vision globale et non segmentée du projet.

Au niveau local :

- Villes et EPCI ont à renforcer certainement leur autorité et donc leurs capacités de maîtrise d'ouvrage pour négocier, imposer des prix, voire loyers plafonds. Ils peuvent édicter des cahiers des charges plus contraignants aux opérateurs, en termes de produits, de typologies ; les promoteurs peuvent avoir une vision à court terme qui auto alimente les tendances en cours, à l'inverse des villes qui réfléchissent à plus long terme et cherchent à renverser au contraire ces tendances, en visant par exemple à maintenir des familles. Les villes peuvent être aussi plus fermes en termes de coûts de sortie (cf les expériences d' « accords de prix maîtrisés » contre une charge foncière bonifiée de plus en plus pratiquées dans des grandes agglomérations).

- En même temps, ces cahiers des charges gagneraient sans doute à être moins exigeants en termes de contraintes. Les collectivités locales ajoutent des exigences aux normes déjà nombreuses (obligations de stationnement souvent coûteuses pour une faible utilité, prescriptions fortes des éco-quartiers dispendieuses en VRD, en densités...). Elles participent ainsi à l'allongement des délais pour monter et sortir une

opération, à la complexité technique, à l'augmentation des coûts pour un surplus de qualité qui n'est pas forcément au rendez-vous.

- On peut également penser à des « pactes », des chartes entre le secteur de la promotion, de la construction et les collectivités locales, dans une logique de donnant - donnant (on assure un certain volume d'affaires contre une maîtrise des coûts) comme le pratique déjà certaines grandes agglomérations.

S'ils souhaitent maîtriser leur destin (peser sur les prix, les répartitions spatiales des différents types d'habitat, les typologies...), les villes moyennes et leurs EPCI auront certainement à passer progressivement d'une logique traditionnelle de relations bilatérales entre le maire et le promoteur, au coup par coup, à la parcelle, pour décider d'un programme de logements, à une logique de négociation globale entre le maire d'une commune avec son EPCI et les opérateurs de la place, sur la base d'une stratégie d'ensemble, à moyen et long terme et sur la totalité du territoire.

Toutes choses qui renvoient à la gouvernance des territoires, en matière d'habitat.

c - La gouvernance en matière d'habitat

Dans le contexte du futur acte III de la décentralisation, le thème de la gouvernance pose en premier lieu la question de l'Etat, de son rôle et de ses relations avec les collectivités locales. Il y a consensus dans les villes moyennes pour souhaiter un Etat fort, stratège, incitateur et qui sache articuler de façon cohérente les différentes échelles administratives. L'Etat est ainsi attendu sur quatre points essentiels :

1 - L'aménagement du territoire

Les villes moyennes sont des pôles d'équilibre entre les grandes métropoles et les territoires ruraux et apportent une réponse essentielle dans le maillage du territoire, en termes démographiques, économiques, d'équipements, de services, de qualité de vie. L'Etat, en bonne concertation avec les différents échelons des collectivités locales, doit ainsi veiller - dans ses choix faits pour les grands équipements et infrastructures, et les orientations données en matière budgétaire, fiscale quant à l'emploi, au logement, à la santé, à la justice, - à assurer un maillage équilibré du territoire. Faute de quoi, les tendances à l'œuvre ne pourront que s'exacerber avec des métropoles sans cesse croissantes d'un côté, un « désert rural » de l'autre, le développement des littoraux, de la partie sud du territoire français. Il n'y a pas d'irréversibilité en la matière. Une politique volontariste peut et doit conforter le maillon essentiel que représentent les villes moyennes dans l'armature urbaine.

2 - L'indispensable territorialisation des politiques de l'habitat, et la reconnaissance de l'EPCI comme chef de file de l'habitat

La présente étude montre que les besoins sont très variables d'un territoire à l'autre. Si l'Etat est garant du droit au logement, s'il est légitime pour fixer de grandes

politiques, celles-ci doivent être localement adaptées selon les besoins. Et seul le local peut les apprécier au mieux.

Les EPCI doivent être reconnus comme chef de file de l'habitat sur leur territoire, avec des possibilités d'adaptation des règles et des normes. Cela ne passe pas forcément par la prise de délégation des aides à la pierre (sans compter qu'elle demande des moyens humains, de l'expertise et des budgets d'investissement à la hauteur des ambitions). Même si celle-ci permet certainement de mieux asseoir son autorité, mieux orienter les budgets vers les véritables besoins.

En tout état de cause, il est entendu que la territorialisation plus forte des politiques de l'habitat n'interdit en rien, bien au contraire, de devoir rendre compte et rendre des comptes à l'Etat quant à la bonne utilisation des fonds publics.

3 - La stabilisation des règles

Le secteur du logement travaille sur des cycles longs. Il faut par exemple, de l'ordre de trois ans pour livrer un logement neuf, et une bonne année pour identifier et convaincre un propriétaire à rénover son logement puis monter son dossier. On ne peut ainsi répondre à la question de la crise du logement (produire plus, rénover plus) si les règles changent avant même que l'on ait fini de boucler un dossier. Et les politiques doivent s'inscrire dans la durée afin de pouvoir au moins évaluer leur efficacité. Une stabilité des politiques, des dispositifs, des normes est fortement demandée sur le moyen terme.

4 - Un Etat fortement incitateur

Selon les enquêtes menées auprès des villes moyennes, l'intégration intercommunale progresse..., mais lentement. Par « intégration », il est entendu ici l'ensemble des aspects :

- La mutualisation des effectifs et des services logement et habitat de la ville centre et de l'EPCI. On est encore loin de la fusion des services.

La



complexité croissante des règlements et faute de services de l'Etat aussi présents que par le passé, les communes peu outillées ont de plus en plus besoin de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage des EPCI. La tendance est, par ailleurs, à l'urbanisme de projet, négocié : là aussi, les acteurs sont conscients que pour contractualiser avec des opérateurs sociaux, privés, des banques, le secteur BTP, il faut avoir les compétences et parler d'une seule voix. Rassembler dans une même équipe toutes les personnes intervenant sur l'habitat, domaine par essence multidisciplinaire et à multiples interactions devient ainsi une nécessité de plus en plus forte, ce qui au demeurant ne saurait délégitimer le pouvoir de décision des maires et de leur exécutif communautaire. La question de la formation et de la qualification des agents, pour maîtriser des domaines complexes et fortement évolutifs est aussi forcément un enjeu de premier ordre.

- L'intégration des « outils » :

- Les observatoires ; il est nécessaire d'avoir des observatoires uniques, travaillant à des échelles larges et multi thématiques tant pour des raisons d'efficacité, de pertinence des analyses que d'économies financières. On pourrait s'appuyer pour cela sur les agences d'urbanisme - là où elles existent - pour fédérer l'ensemble des dispositifs d'observation et sans alourdir ainsi les coûts de la collectivité.

- La question du PLU intercommunal soulève encore des résistances, dans les petites communes notamment, même si les consciences évoluent : on l'a vu avec l'articulation demandée des PLH et des PLU avec les SCOT par exemple et qui s'est faite progressivement.

- Les outils financiers : la multiplicité des guichets (Conseil régional, général, EPCI, commune, Anah, Etat, ...) est contreproductive. Des guichets uniques sont une voie intéressante que ce soit pour l'offre neuve (mais cela suppose a priori d'être délégataire des aides à la pierre) ou des interventions sur le parc ancien (cf les opérations « cœur de ville » de certaines métropoles). Et guichet unique veut forcément dire mutualisation (et harmonisation) des moyens et des dispositifs.

- L'intégration fiscale. Notamment parce que la fiscalité locale repose désormais essentiellement sur l'habitat, la prise de conscience est plus forte quant aux écarts de richesse entre communes et des iniquités générées par le fait qu'il y a en périphérie, des consommateurs de services centraux qui ne paient pas forcément à leur juste valeur ces derniers. La charge financière repose ainsi sur la ville centre dont l'assiette fiscale n'est pas la plus florissante.

- L'intégration des stratégies. La question des surcoûts de l'étalement urbain, du « tout individuel », progresse de même que l'image du logement social, même si certains maires, dans les zones semi urbaines notamment, restent fortement réticents. La nécessité de s'organiser plus collectivement sur le foncier est de plus

en plus partagée. On a de plus en plus conscience que la question des équilibres de peuplement sur l'ensemble d'un territoire suppose de dépasser la question des attributions qui restent très largement aux mains de la commune avec son opérateur social.

L'idée de mutualisation progresse donc. Et le fera d'autant mieux que la ville centre a un poids démographique fort, dans la mesure où elle aura moins le sentiment de se voir dépossédée de ses prérogatives. Cela étant, les progrès sont lents, car les enjeux des collectivités locales sur le terrain peuvent être contradictoires. Chacun veut rester maître du destin de son territoire en contrôlant quatre outils clés : le foncier, le PLU, le permis de construire, les attributions. Les schémas de coopération intercommunale sont par conséquent à poursuivre.

Compte tenu des intérêts propres de chacun, beaucoup s'accordent à penser que pour faire vraiment accélérer les choses, c'est à l'Etat d'obliger ou d'impulser. Faute

d'accords locaux, l'Etat pourrait (devrait) agir ainsi :

- Par le droit : il est souhaité par les villes moyennes une montée en charge progressive des PLU intercommunaux, en premier lieu sur les territoires les plus importants en taille, qui ont déjà un fort degré de cohésion intercommunale et qui ont donc l'habitude de travailler ensemble sur des questions stratégiques et opérationnelles et pour lesquels la carte intercommunale est déjà très largement achevée. En tout état de cause, les PLU intercommunaux ne pourraient être ainsi décidés qu'à la majorité qualifiée.

- Par le levier fiscal : pour inciter à des comportements plus vertueux. A titre d'exemple, on ne peut se contenter de seuls discours généraux sur la rétention du foncier ou sur l'étalement urbain.

- Par la réforme de la fiscalité locale : pour une plus grande solidarité financière entre EPCI d'une part, et au sein de ces derniers, entre communes.



3. RECOMMANDATIONS

Les recommandations qui suivent ont été élaborées par la commission habitat de la FVM lors de trois réunions successives au cours des années 2012-2013. Elles ont fait l'objet de débats animés, sur la base des résultats de l'étude menée par le cabinet Habitat et Territoires Conseil pour la Fédération des Villes Moyennes en partenariat avec La Caisse des Dépôts et l'Union Sociale pour l'Habitat.

Les recommandations sur le parc privé existant

- Les villes moyennes doivent savoir bénéficier de leurs atouts pour identifier, convaincre les propriétaires privés et monter rapidement des dossiers. Elles pourront pour cela s'appuyer sur le nouveau « guichet unique » et saisir l'occasion des « ambassadeurs de la rénovation énergétique ». Elles devront également se saisir du nouvel outil de repérage des copropriétés potentiellement fragiles mis en place par les services déconcentrés de l'Etat et l'Anah.
- En parallèle, il s'agira de savoir bien comprendre, pour mieux les capter, les nouveaux financements mis en place ou optimisés, et notamment les budgets FEDER 2014-2020, tant pour le logement privé que social, qui seront désormais de la responsabilité régionale.
- Privilégier les interventions sur le parc privé des propriétaires occupants.
- Savoir s'appuyer sur les organismes HLM.
- Explorer des systèmes innovants d'intervention (opérations par îlots entiers, démembrements de propriété avec usufruit par exemple).

Les recommandations sur le parc social existant et sur les quartiers de renouvellement urbain

- Peser sur la prochaine loi sur la politique de la ville pour que soit mieux pris en compte les intérêts des villes moyennes pour ce qui concerne :
 - la liste des territoires prioritaires, mais aussi celle des opérations de rénovation urbaine à poursuivre ou à mener,
 - le ciblage des moyens sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les opérations de renouvellement urbain,
 - les clés de répartition des nouvelles dotations de solidarité : la « dotation politique de la ville » et « la dotation de solidarité communautaire » au sein même des EPCI qui seraient concernés par des quartiers prioritaires.



- Mener à bien, sur les territoires, et de façon partenariale, les Plans stratégiques locaux qui doivent mettre au point le devenir des territoires au sortir des projets de rénovation urbaine (travail notamment avec les associations régionales des organismes HLM sur la base de leur outil de repérage des résidences de plus de 200 logements qui posent encore souci d'un point de vue du bâti et/ou social et/ou urbain).
 - Militer pour le maintien de l'abattement de 30 % de la TFPB en ZUS qui a pour contrepartie un véritable apport de services de gestion de proximité indispensable aux quartiers en difficulté.
 - Obtenir le maintien des enveloppes déconcentrées à disposition des préfets pour que ceux-ci, comme dans l'ANRU 1, puissent intervenir, en étroite collaboration avec les acteurs locaux, pour agir sur des questions spécifiques, mais qui peuvent se révéler déterminantes pour le bon développement des quartiers difficiles.
- Les recommandations en matière d'offre nouvelle
- Généraliser, à l'échelle des EPCI et de leurs bassins d'habitat, des observatoires de l'habitat pour quantifier et qualifier au mieux les besoins. Accélérer la finalisation des documents de planification de niveau supérieur (SCOT, PDH) pour mieux se mettre en cohérence avec eux.
 - Développer l'accession sociale, du moins à coûts maîtrisés :
 - Au niveau de l'Etat : assumer une programmation plus généreuse du prêt social location-accession (PSLA) et de l'accession sociale, et faire accompagner le mouvement par les banques.
 - Au niveau local : mener une acculturation commune sur les formes architecturales denses entre acteurs.
 - Poursuivre les efforts en matière de logement locatif social :
 - Se mettre en conformité avec les nouveaux objectifs de l'article 55 de la Loi SRU, lorsque les objectifs ne sont pas encore atteints,

- Poursuivre la pédagogie en faveur du logement social auprès des élus,
- Défendre la préservation du modèle économique du logement social.
- La question foncière :
 - Au niveau national : mettre en place une fiscalité foncière efficace pour pénaliser la rétention de terrains et éviter les captations de plus-values, réintroduire la possibilité de défiscalisation des plus-values en cas de vente d'un terrain au logement social. Demander aux Domaines de raisonner selon la méthode du compte à rebours. S'assurer que les mises à disposition du foncier d'Etat se fassent avec célérité. Mettre au point des dispositifs d'appui pour aider à reconvertir des centres commerciaux en déclin. Abonder financièrement suffisamment les Etablissements publics fonciers régionaux (EPFR).
 - Au niveau local : développer les recours à des Etablissements publics fonciers (plutôt) régionaux, aux baux emphytéotiques, mieux utiliser la « boîte à outils » déjà disponible dans le cadre des PLU, rechercher les économies d'espace pour éviter l'étalement urbain.
 - La plus grande maîtrise des coûts et des loyers et des prix de sortie des opérations :
 - Au niveau national : remettre à plat, dans une vision transversale, l'ensemble des normes, quant à leur compatibilité, leur réel rapport coûts-avantages. Ouvrir, pour les opérations de logement abordable, des possibilités de dérogation pour chaque règle (nationale et locale) après examen des dossiers par une commission compétente ayant une vision globale et non segmentée du projet.
 - Au niveau local : encourager la rédaction par les collectivités locales de cahiers des charges plus contraignants aux opérateurs et savoir passer des « accords de prix maîtrisés » contre une charge foncière bonifiée. Rendre en même temps ces cahiers des charges moins exigeants en termes de contraintes. Passer des « pactes » avec le secteur de la promotion, de la construction dans une logique de donnant – donnant.

Les recommandations en matière de gouvernance

- L'Etat, en bonne concertation avec les différents échelons des collectivités locales, doit veiller, dans ses choix faits pour les grands équipements et infrastructures, et les orientations données en matière budgétaire, fiscale, quant à l'emploi, au logement, à la santé, à la justice, à assurer un maillage équilibré du territoire. Les villes moyennes ont à jouer un rôle essentiel en ce sens.
- Les politiques de l'habitat doivent être territorialisées pour s'adapter au mieux aux besoins locaux. Des sou-

plesses doivent pouvoir être négociées avec les gouvernances locales (l'EPCI devant être le chef de file des politiques locales de l'habitat) en matière d'adaptation des règles, des normes, des marges locales.

- Les politiques du logement doivent s'inscrire dans la durée afin de rassurer les ménages et les investisseurs et pouvoir évaluer leur efficacité. Une stabilité des politiques, des dispositifs, des normes et des règlements est ainsi demandée sur le moyen terme.
- La carte intercommunale et la mutualisation des effectifs et des services logement et habitat de la ville centre et de l'EPCI doivent encore progresser. De la même façon, ceux-ci doivent mieux intégrer - et l'Etat doit inciter à cela - à des fins d'économie budgétaire, mais aussi d'efficacité :
 - Les observatoires (des observatoires travaillant à des échelles larges et multi thématiques en s'appuyant sur les agences d'urbanisme, là où elles existent).
 - Les documents d'urbanisme ; une montée en charge progressive des PLU intercommunaux est souhaitable, en premier lieu sur les territoires les plus importants en taille, qui ont déjà un fort degré de cohésion intercommunale et qui ont donc l'habitude de travailler ensemble et pour lesquels la carte intercommunale est déjà très largement achevée. En tout état de cause, les PLU intercommunaux ne pourraient être décidés qu'à la majorité qualifiée.
 - Les outils financiers : des guichets uniques sont une voie intéressante pour regrouper les apports des différents acteurs, que ce soit pour l'offre neuve ou les interventions sur le parc ancien.
 - Leurs stratégies (foncière, d'un développement urbain maîtrisé, de production coordonnée d'une offre nouvelle, des équilibres de peuplement sur l'ensemble d'un territoire) supposent de mettre en partage outils, moyens et responsabilités.
 - La question de la formation et de la qualification des agents, pour maîtriser des domaines complexes et fortement évolutifs, est un enjeu majeur ; elle doit être pensée, organisée et suivie.



4. PROFIL DEMOGRAPHIQUE DES VILLES MOYENNES ET DE LEURS EPCI



La croissance démographique des villes moyennes entre 1999 et 2008 s'est avérée selon l'INSEE relativement faible (0,12 point de croissance annuelle moyenne). Elle a été près de 7 fois supérieure en France entière. Cette faible croissance démographique est due à deux phénomènes :

Une croissance naturelle inférieure à la moyenne française chaque année (+ 0,32 contre 0,40), les populations étant relativement plus âgées dans les villes moyennes ;

- Et surtout un solde migratoire déficitaire : **les villes centres ont perdu des habitants (-0,2 par an) au profit de leur périphérie** (les EPCI croissent de +0,11, mais aussi à près de +0,1 également, au-delà des limites de l'EPCI).

Au total, **les EPCI des villes moyennes**, pour une croissance naturelle identique entre l'EPCI et la ville centre, **bénéficient des soldes migratoires provenant de la ville centre mais pas suffisamment pour égaler la dynamique démographique nationale** (0,44 contre 0,7 de croissance annuelle moyenne globale).

Par le jeu des soldes migratoires, **les villes centres vieillissent** en moyenne plus vite (indice de jeunesse est en moyenne de 1,2 ; et le pourcentage des moins de vingt ans a reculé de 1,5 point entre 1999 et 2008, alors que celui des plus de 65 ans a progressé de 1,6 point) contre 1,4 pour les EPCI et 1,5 pour la France en-

tière. En matière de vieillissement, il faut bien distinguer toutefois deux phénomènes très différents :

- Des territoires vieillissent faute d'attractivité économique suffisante et donc perdent des jeunes (région centre, les abords du sud-ouest, ...),
- Des territoires au contraire vieillissent parce qu'ils attirent des populations seniors, pour la retraite (cas des littoraux ouest et sud-est avec quelques destinations clés de villes moyennes, qui sont alimentés notamment par la Région Ile-de-France).

Logiquement les compositions familiales suivent ces évolutions démographiques :

- La part des **ménages isolés**, sous l'effet du vieillissement, mais aussi en partie des divorces et d'une façon générale de la décohabitation, augmente globalement en France, mais particulièrement dans les villes moyennes (+ 4 points entre deux recensements contre + 2 points France entière et + 3 points pour les EPCI des villes moyennes) au point de représenter de plus en plus largement la première catégorie « familiale ».

La taille moyenne des ménages est ainsi largement inférieure dans les villes moyennes (2,08) comparée aux EPCI (2,24) et a fortiori à la France entière (2,28). Elle continue à décroître à un rythme important (-0,22 personne entre 1999 et 2008 dans les

villes, - 0,21 dans les EPCI contre - 0,12 personne seulement France entière). Pour beaucoup, les gisements de décohabitation sont donc épuisés dans les villes centres.

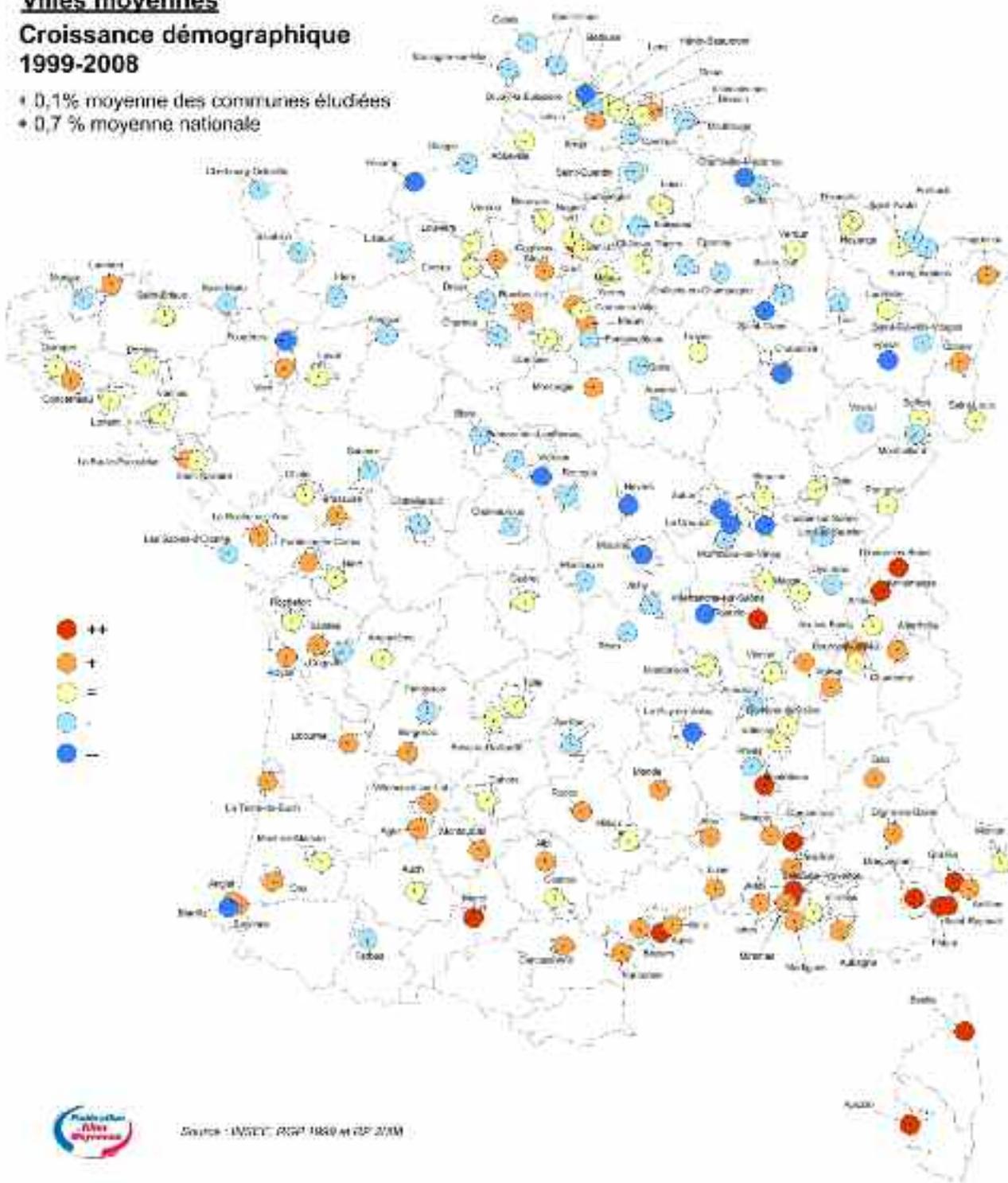
- A l'inverse, **les couples avec enfants quittent largement les villes moyennes sans pour autant profiter aux EPCI qui perdent également d'année en**

année ce type de population (ils ne parviennent à stabiliser et même à attirer que les couples sans enfant). Les couples avec enfants tendent à aller de plus en plus loin au-delà des limites actuelles des EPCI. Cela n'est donc pas sans conséquence pour la programmation des équipements, scolaires notamment, leur gestion à terme et l'ensemble des fonctions commerciales et de services.

Villes moyennes

Croissance démographique 1999-2008

- 0,1% moyenne des communes étudiées
- 0,7 % moyenne nationale



5. PROFIL ECONOMIQUE DES VILLES MOYENNES ET DE LEURS EPCI

Plus âgées, il est normal que les populations des villes moyennes soient globalement moins actives.

Le taux d'activité des actifs de 15 à 64 ans résidant dans la commune et ayant un emploi est de 59%, celles des EPCI (61%) et de la France entière (près de 64%). Le taux de salarié a augmenté également plus lentement entre 1999 et 2008 dans les villes moyennes (+0,2 point par an contre +0,3 pour les EPCI et +0,5 pour la France entière).

Les villes moyennes, souvent villes centres, concentrent logiquement de nombreux emplois : le taux de concentration des emplois est ainsi de 153 dans les villes moyennes contre 113 dans leurs EPCI : les actifs des communes de ces derniers ne sont ainsi que 40% à travailler dans leur commune de résidence et vont travailler pour une bonne part dans la ville centre. Dans celle-ci, 60 % des actifs travaillent dans leur commune de résidence.

Pour autant, le chômage touche largement les villes moyennes : un taux de chômage des actifs de 15 à 64 ans très élevé, de 15 %, (au sens de l'INSEE en 2008) contre 12,7 % pour leurs EPCI et 11 % pour la France entière.

La France des villes moyennes (et de leurs EPCI) est par ailleurs plus « classes populaires et moyennes » que la France entière, compte tenu de la carte du tissu économique français des PME - PMI et des sites industriels : employés et ouvriers y sont ainsi bien plus représentés (57 - 58 % en moyenne contre 53 % France entière) et si les cadres progressent (+ 2,2 points pour les EPCI et + 1,8 point pour les villes moyennes entre 1999 et 2008), le fossé ne se comble pas, sachant la proportion de cadres augmenté encore plus vite dans la France entière (+3 points).

Conséquence logique de ces évolutions socio-économiques :

- Les revenus annuels nets par foyers fiscaux imposables dans les villes moyennes et EPCI sont assez en retrait par rapport à la moyenne nationale (-1600 euros si l'on compare EPCI et France entière). Le phénomène est encore plus marqué dans les villes centres (encore - 1600 euros nets par an par rapport à leurs EPCI), celles-ci concentrant personnes âgées, personnes seules, étudiants, à revenus plus faibles.
- On constate et fort heureusement une progression des revenus entre 2005 et 2011, de +8,9% pour les villes, de + 10,3 % pour les EPCI, et de + 11,2 % pour la France entière, selon les données FILOCOM. Cela étant, les écarts continuent à se creuser entre villes centres et leurs EPCI et la France entière.

Derrière les revenus moyens, se cachent de fortes disparités comme en témoigne le tableau ci-dessous qui

est intéressant dans la mesure où il transforme les revenus de tous les ménages, quel que soit leur statut d'occupation en équivalent de plafonds de ressources HLM (source FILOCOM 2011).

Plafonds d'attribution HLM	Total villes 2011	Total EPCI 2011	Total France 2011	
	en %	en %	en %	
<=30%	15%	12%	11%	équivalent PLAI
]30%-60%]	20%	18%	18%	
]60%-100%]	29%	30%	29%	équivalent PLUS
]100%-130%]	15%	16%	16%	équivalent PLS
]130%-150%]	6%	7%	7%	équivalent PLI
Plus de 150%	15%	16%	17%	

- Les villes centres concentrent davantage de personnes précaires (sous plafonds prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) avec 35 % du total des ménages. Ce chiffre est en soi très important puisque leurs EPCI et la France entière font jeu égal avec 31 % et 30%. Ces chiffres se sont largement améliorés depuis 2005, mais là encore les écarts se sont creusés entre villes moyennes et EPCI par rapport à la France entière. L'analyse territoriale fait apparaître de grands écarts. Pour les villes moyennes, les populations les plus modestes se concentrent sur quatre grands pôles territoriaux (avec plus de 37% de population sous plafond PLAI) : le nord et les territoires à proximité de l'Île-de-France, le nord-Est, le littoral et l'arrière-pays proche de Montpellier, un croissant dans l'arrière-pays du sud-ouest. Au niveau des EPCI, les phénomènes lourds de précarisation sont moins marqués et se concentrent sur deux des pôles identifiés pour les villes moyennes : le nord et l'arrière-pays proche de Montpellier.
- A l'inverse, les « classes moyennes » (sous plafonds prêt locatif social (PLS) et prêt local intermédiaire (PLI) ou « aisées » (plus de 150 % des plafonds HLM) sont moins représentées dans les villes moyennes. Et là aussi, les écarts se creusent en leur défaveur. Ces populations plus aisées sont principalement représentées dans les villes moyennes du littoral ouest, au bout du littoral est, dans les villes moyennes frontalières de l'est et dans quelques

communes de l'Ile-de-France ou dans sa sphère d'influence.

Les différents indicateurs sociaux (part des allocataires CAF, le pourcentage des bénéficiaires d'une aide au logement, de minima sociaux) **confirment la**

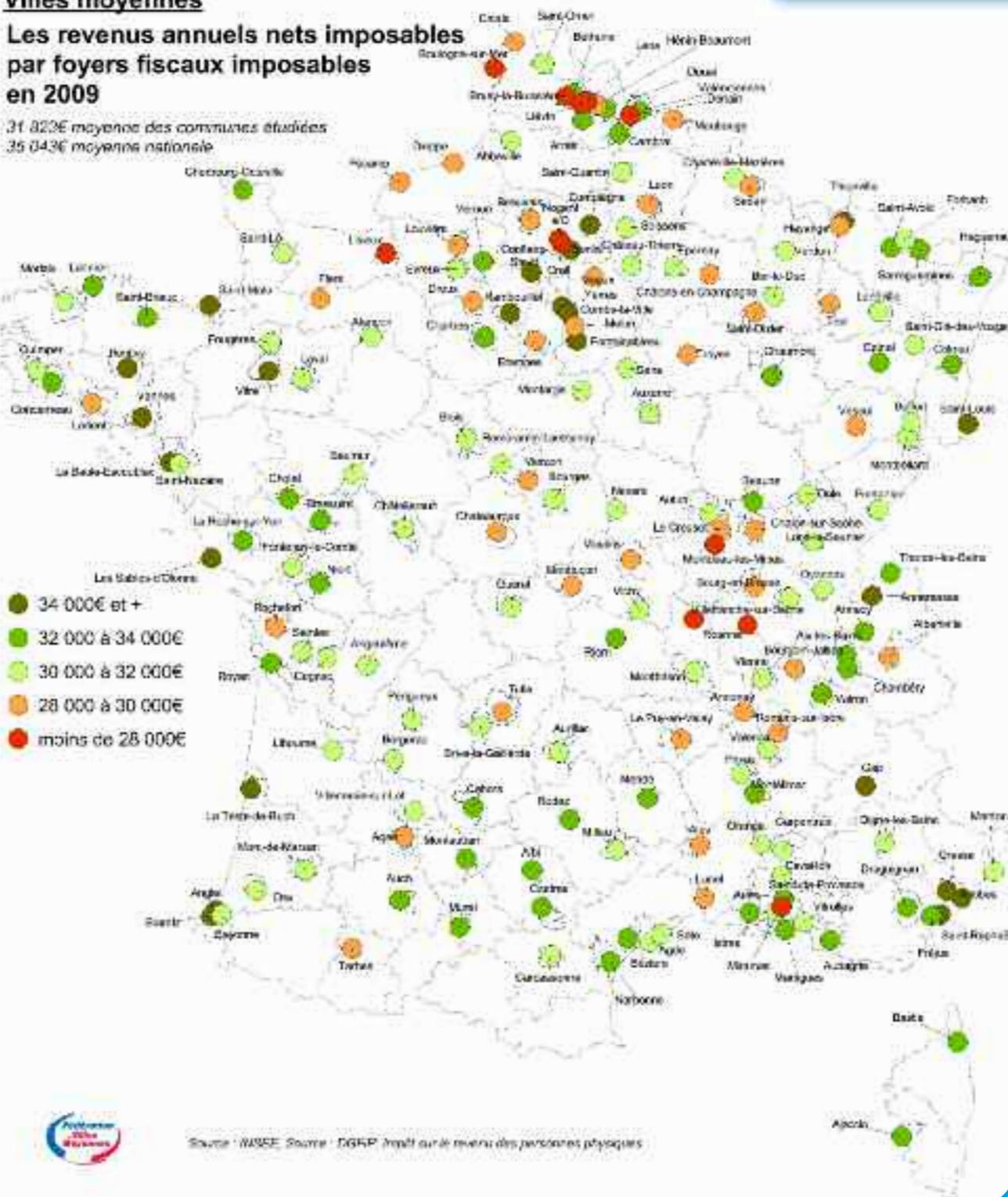
tendance générale d'une plus forte précarisation des villes moyennes : les taux de bénéficiaires sont en effet beaucoup plus élevés dans les villes centres que dans leurs EPCI de référence et au surplus par rapport à la France entière (cf tableau infra).

35 043 € moyenne nationale

Villes moyennes

Les revenus annuels nets imposables par foyers fiscaux imposables en 2009

31 823€ moyenne des communes étudiées
35 043€ moyenne nationale



	Total villes moyennes	Total EPCI	Total National
Part des allocataires CAF source CAF 2010 sur le nombre de résidences principales	46 %	41,1 %	40,6 %
% de foyers allocataires d'une aide au logement - 2010 (1) source INSEE 2008	68,5 %	59,8 %	54 %
% de bénéficiaires des minima sociaux (RMI, AAH, API) - 2010 (1)	32,5 %	28,9 %	20,4 %

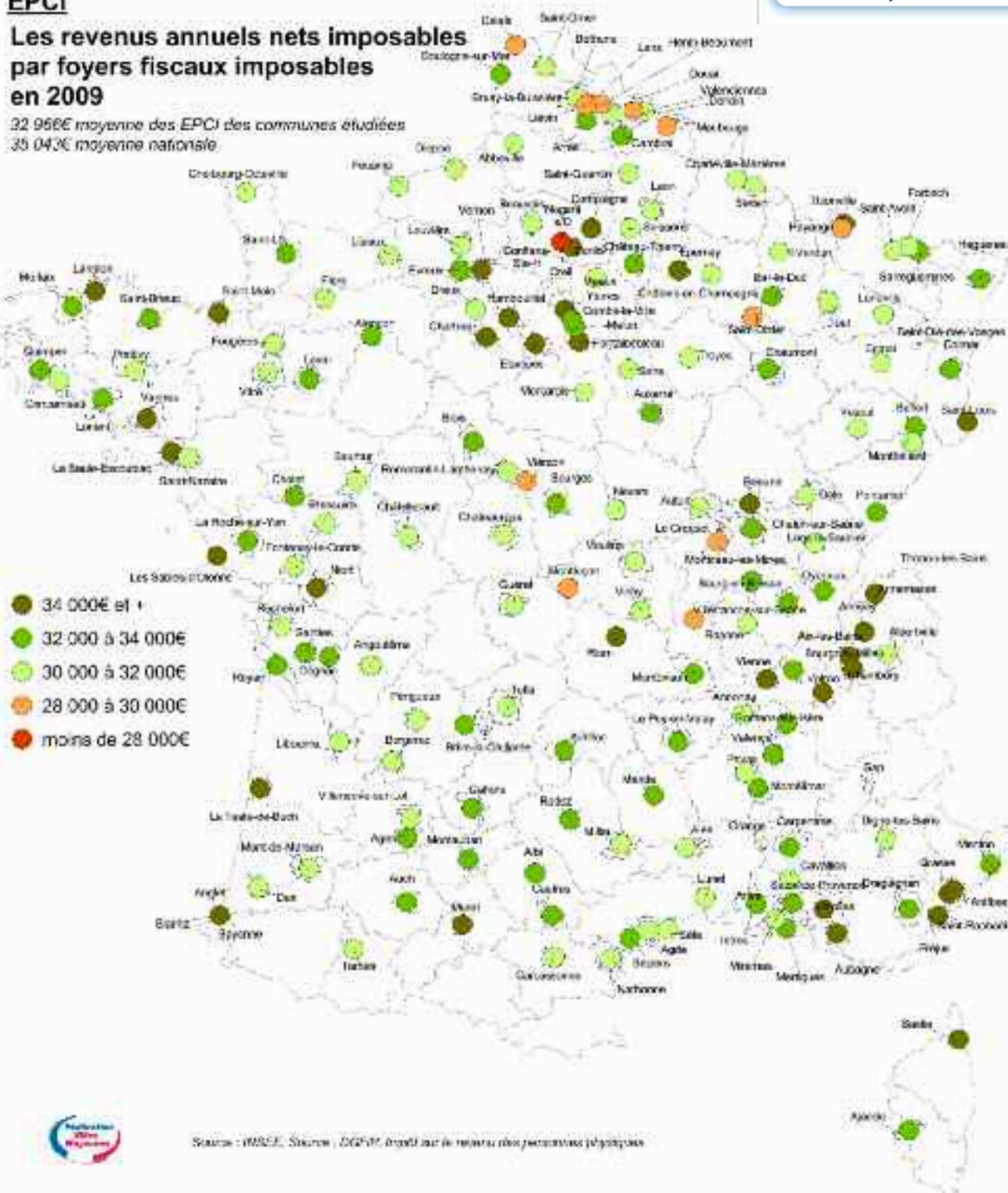
Source CAF- (1) proportion sur l'ensemble des familles allocataires de la CAF

EPCI

Les revenus annuels nets imposables par foyers fiscaux imposables en 2009

32 968€ moyenne des EPCI des communes étudiées
35 043€ moyenne nationale

35 043 € moyenne nationale



6. PROFIL HABITAT DES VILLES MOYENNES ET DE LEURS EPCI

Le profil Habitat des villes moyennes et de leurs EPCI se présente comme suit :

- Un **taux de propriétaires assez faible dans les villes moyennes**, celles-ci étant le centre urbain de leur territoire (44% des résidences principales contre 55 % pour leurs EPCI qui regroupent plus de maisons individuelles et sachant qu'il est de 58 % sur la France entière). Ce taux de propriétaires, déjà plus faible, a évolué moins vite entre 1999 et 2008 dans les villes moyennes (+ 2,4 points) que dans leurs EPCI (+ 2,5) et la France entière (+2,9).
- La ville centre étant plus dense, davantage composée de logements collectifs, **le taux de résidences secondaires s'accroît au fur et à mesure que l'on s'éloigne des centres urbains** (6,6 % pour les villes moyennes, 7,8 % pour leurs EPCI, 9,7 % pour la France entière). Les plus gros taux de résidences secondaires se localisent bien évidemment dans les territoires littoraux ou dans les stations thermales.
- **Le taux de logements sociaux est assez élevé dans les villes moyennes**, en lien avec leur profil sociologique, et décroît avec la distance au centre (environ 25 % dans les villes centres, contre près de 20 % dans leurs EPCI et pour une référence nationale de près de 16 %). Au total, près de 70 % des logements sociaux d'un EPCI sont situés dans la ville centre. Le logement social se concentre très largement au-dessus de la diagonale nord-ouest / sud-est du pays, ces régions ayant un passé industriel important et donc des populations plus modestes et des formes d'habitat beaucoup plus collectives qu'à l'ouest. Les parcs sociaux sont aussi plus urbains, plus anciens, plus collectifs au-dessus de cette ligne diagonale : il est donc logique d'y trouver le plus grand nombre de ZUS et de programmes ANRU. Très logiquement, les communes concernées par l'article 55⁵ se concentrent ainsi pour la très grande majorité dans la partie Ouest du pays ainsi que les régions PACA et Languedoc Roussillon. Seules 20 % des villes moyennes sont soumises à cet article : soit elles ont en effet largement construit du logement social ces dernières années - c'est le cas de près de 2/3 d'entre elles - soit, pour un cinquième d'entre elles, elles sont hors champ géographique (article L 302-5 du Code de la Construction et de l'Habitation - CCH).

Les profils de parcs et d'occupants

L'intérêt des données Filocom⁶, qui croisent différents fichiers fiscaux, réside notamment dans la possibilité de pouvoir analyser par statut d'occupation (propriétaire, locatif privé et locatif social, autres), les types de parc et

de peuplement, et qui plus est sur des années récentes (2011 et à des fins de comparaison, a été retenu ici 2005).

Les types de parc :

- **Le portrait-robot du parc des propriétaires de résidences principales dans les villes moyennes et leurs EPCI**

Il est pour l'essentiel composé d'individuel (65% dans les villes et 80% dans les EPCI, ces chiffres n'évoluant pas de façon notable dans le temps) et de grands logements (92 m² dans les villes en moyenne, 99 m² dans les EPCI), ce qui peut interroger sur la consommation d'espace à terme dans les EPCI si cette tendance perdurait.

C'est un parc plutôt ancien (près de 29% du parc d'avant 1948 dans les communes) et il est encore plus âgé dans les villes centres. De fait, une part conséquente (17% pour les villes et 20% pour les EPCI) reste sans confort ou avec un confort partiel. Cette notion est toutefois à prendre avec précaution, étant difficile à apprécier sur le terrain. Pour autant, si comparaison vaut raison, les évolutions sont significatives et montrent les efforts faits dans le temps (les chiffres étaient respectivement de 21% pour les villes et 23% pour les EPCI en 2005) suite aux programmes de l'ANAH destinés aux propriétaires occupants.

Aujourd'hui, il reste une part résiduelle de parc classé en catégories cadastrales 7 ou 8 (médiocre ou très médiocre) : 2% pour les villes et 3% pour les EPCI. Il y a là sans doute un enjeu d'amélioration du parc des propriétaires et notamment certainement de ceux qui sont en copropriétés, même si celles-ci sont en nombre relativement réduit compte tenu du taux de 65% d'individuel dans les villes moyennes et de 80% dans leurs EPCI.

- **Le portrait-robot du parc locatif privé comparé avec celui du parc social**

Le parc locatif privé est essentiellement collectif (81% dans les villes centres et 68% dans les EPCI, où la densité est plus faible) mais, comme on pouvait le pressentir, moins que le parc Hlm (respectivement 90% et 83%). Les logements sont bien plus petits dans le parc locatif privé que dans le parc locatif Hlm (59 m² contre 65 m² ; 2,7 pièces contre 3,15 ; 47% de T1 et T2 contre 35% dans le parc Hlm).

Il est aussi beaucoup plus ancien que le parc social : 39% a été construit avant 1948 contre 5% seulement pour le parc social. De facto, son niveau de confort est aussi très inférieur : 20% du parc est sans confort ou à confort partiel contre 7% seulement dans le parc social, qui fait l'objet d'interventions régulières. A signaler, 3% du parc locatif privé, soit 25 000 logements sont réputés

⁵ Il s'agit là de l'ancienne définition, calée à un minimum attendu de 20% de logements sociaux.

⁶ Le Fichier FILOCOM (Fichier des Logements par Communes) est construit par la Direction Générale des Impôts à partir des fichiers fiscaux et fonciers. Il existe depuis 1995 et sa mise à jour a lieu tous les deux ans (les champs et définitions peuvent varier ce qui rend les comparaisons dans le temps parfois délicates). Son principal atout est qu'il donne une vision précise des ménages par plafonds de ressources HLM, qu'il est possible de croiser avec leur statut d'occupation, leur structure familiale, l'ancienneté des logements et d'occupation, les surfaces...

sans confort du tout (contre 2619 logements dans le parc social). 3% du parc locatif privé sont classés en catégorie cadastrale 7 ou 8 (médiocre ou très médiocre) contre 1% seulement du parc social. Il y a là aussi un enjeu d'amélioration du parc locatif privé même si de gros efforts ont été faits dans le passé au travers des opérations ANAH.

Les occupants

• Portrait-robot des occupants propriétaires

Les propriétaires sont assez âgés (60 ans d'âge moyen) et de statut plutôt familial, d'où une taille moyenne de ménage de 2,24 dans les villes et 2,42 dans les EPCI, qui est la plus élevée de tous les statuts d'occupation. Logiquement, ils ont des niveaux de revenus bien supérieurs aux autres types de résidents (le double des locataires privés et 2,5 fois plus que les locataires Hlm). Pour autant, 16%, soit plus de 200 000 ménages, dans les villes centres sont en-dessous des plafonds PLAI (et plus de 500 000 ménages dans les EPCI). Si l'on croise la partie du parc de propriété à faible confort et cette population relativement précaire, il y a là un véritable enjeu d'aide à l'amélioration de leur habitat.

• Portrait-robot comparé des locataires dans le privé et dans le locatif social

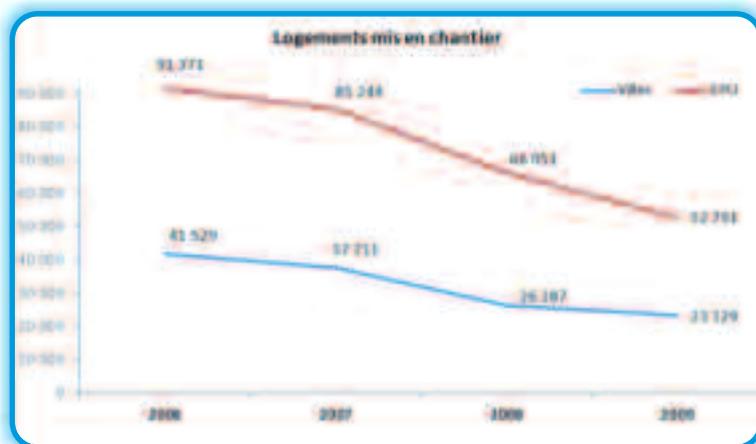
Le locataire privé est plutôt jeune (46 ans d'âge moyen) et célibataire (50%), et à ressources plutôt modestes (44% sont en dessous des plafonds PLAI et seul un quart des locataires privés dépasse les plafonds PLUS). Il a donc fortement tendance à bouger (la durée d'occupation moyenne est de 4 ans). Les tendances sont globalement les mêmes dans les EPCI, mais moins prononcées. A contrario, le locataire Hlm est plus âgé, beaucoup « moins célibataire » (34%) et donc beaucoup plus « en famille » avec une taille moyenne de ménage plus élevée (2,37 contre 2,04). Ses revenus sont encore plus modestes que ceux du locataire privé (60% sont sous plafond PLAI). De par la cherté des loyers, sa situation économique et parce que le parc social est aussi globalement en meilleur état que le parc locatif privé, la tendance est à rester plus longtemps dans le parc social (8 ans de durée d'occupation moyenne). Au total, il y a bien un enjeu d'accès des ménages, et notamment de jeunes célibataires modestes, à des loge-



ments à loyers accessibles, d'autant plus que les loyers privés sont d'un niveau relativement élevé.

Les efforts de construction ces dernières années

Les villes moyennes et leurs EPCI n'ont pas échappé à la crise - notamment immobilière - qui a sévi en 2008 et 2009. Les mises en chantier tous secteurs confondus ont ainsi fortement et régulièrement décliné d'année en année : elles sont passées au niveau des EPCI de 90 000 environ en 2006 à près de 53 000 en 2009. Le phénomène est constaté tant dans les villes moyennes, dans leurs EPCI que dans la France entière. Compte tenu de leur croissance démographique modérée, les villes moyennes ont toutefois moins construit que leurs EPCI ou la France entière (5,4 nouveaux logements pour 1000 habitants par an contre 6,0 pour les EPCI et la France entière).



La chute a concerné essentiellement les logements collectifs (-47%) et les individuels purs (-43%) dans les EPCI. Les logements individuels groupés ont beaucoup mieux résisté (-24%) ; on peut sans doute voir là l'effet PTZ. Les mêmes tendances sont observées dans les villes moyennes.

Le logement social a servi d'amortisseur à cette crise immobilière car sur la période 2006-2009, le nombre de logements sociaux (financés) a quant à lui augmenté : on est ainsi passé de 20 130 pour les EPCI à 25 305 en 2009 ; et de 10 000 environ à 13 225 dans les villes moyennes. Le logement social est réellement contra cyclique puisque le nombre de logements financés a recommencé à décliner à compter de 2010, une fois le pic de la crise de 2009 franchi.

La carte des indices de construction du logement social suit globalement celle des territoires à croissance démographique. En effet, c'est dans le corridor nord-ouest - centre - nord-est (cf la France en V) que la production de logement social est le plus en retrait. A l'inverse, elle est élevée dans les territoires littoraux de l'ouest et du sud-est, dans le nord, la région Rhône-Alpes et en Ile-de-France.

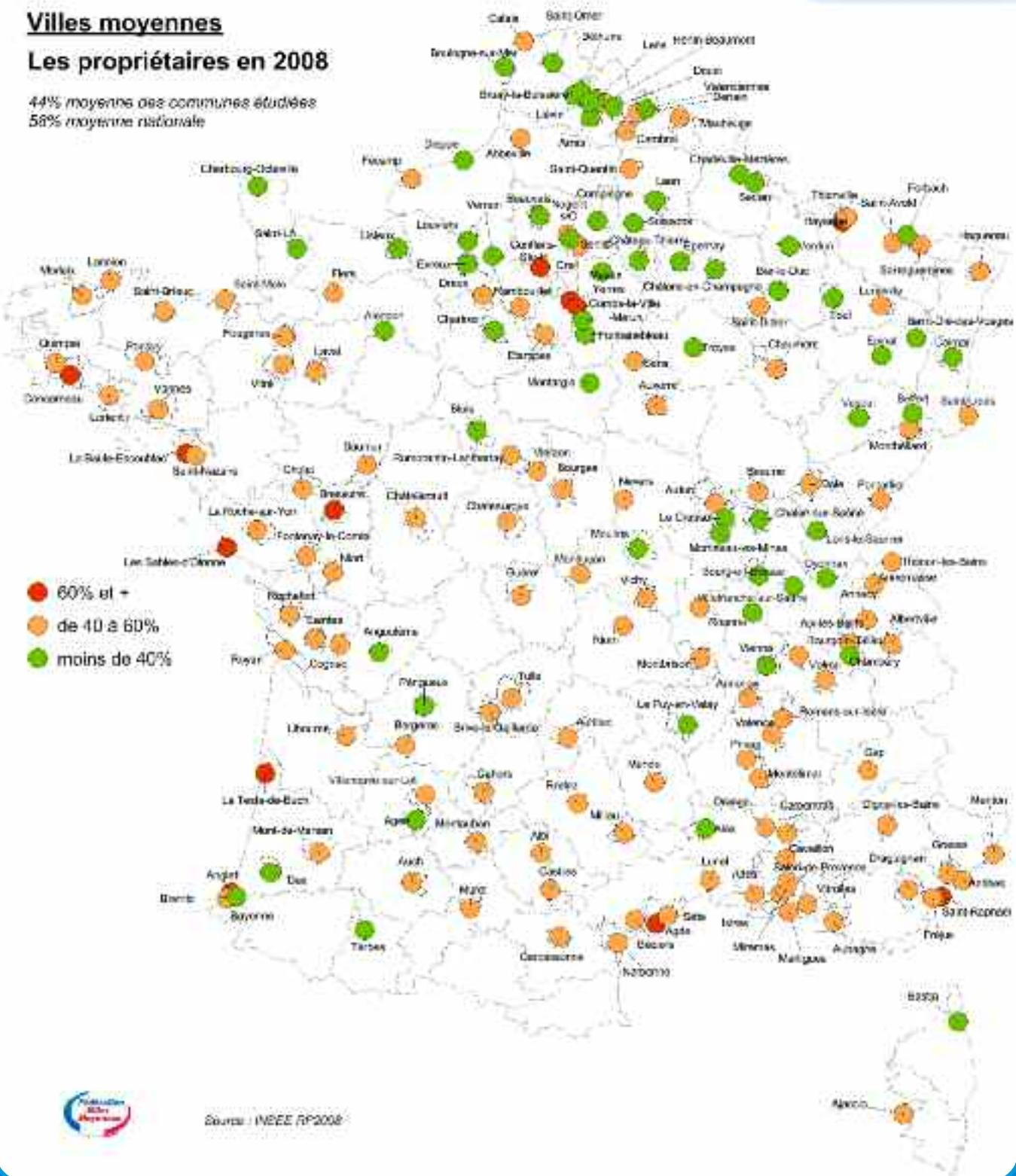
Les caractéristiques territoriales de la construction tous secteurs confondus se différencient de celles observées en matière de dynamiques socio démographiques >>> suite page 32

58 % moyenne nationale

Villes moyennes

Les propriétaires en 2008

44% moyennes des communes étudiées
58% moyenne nationale

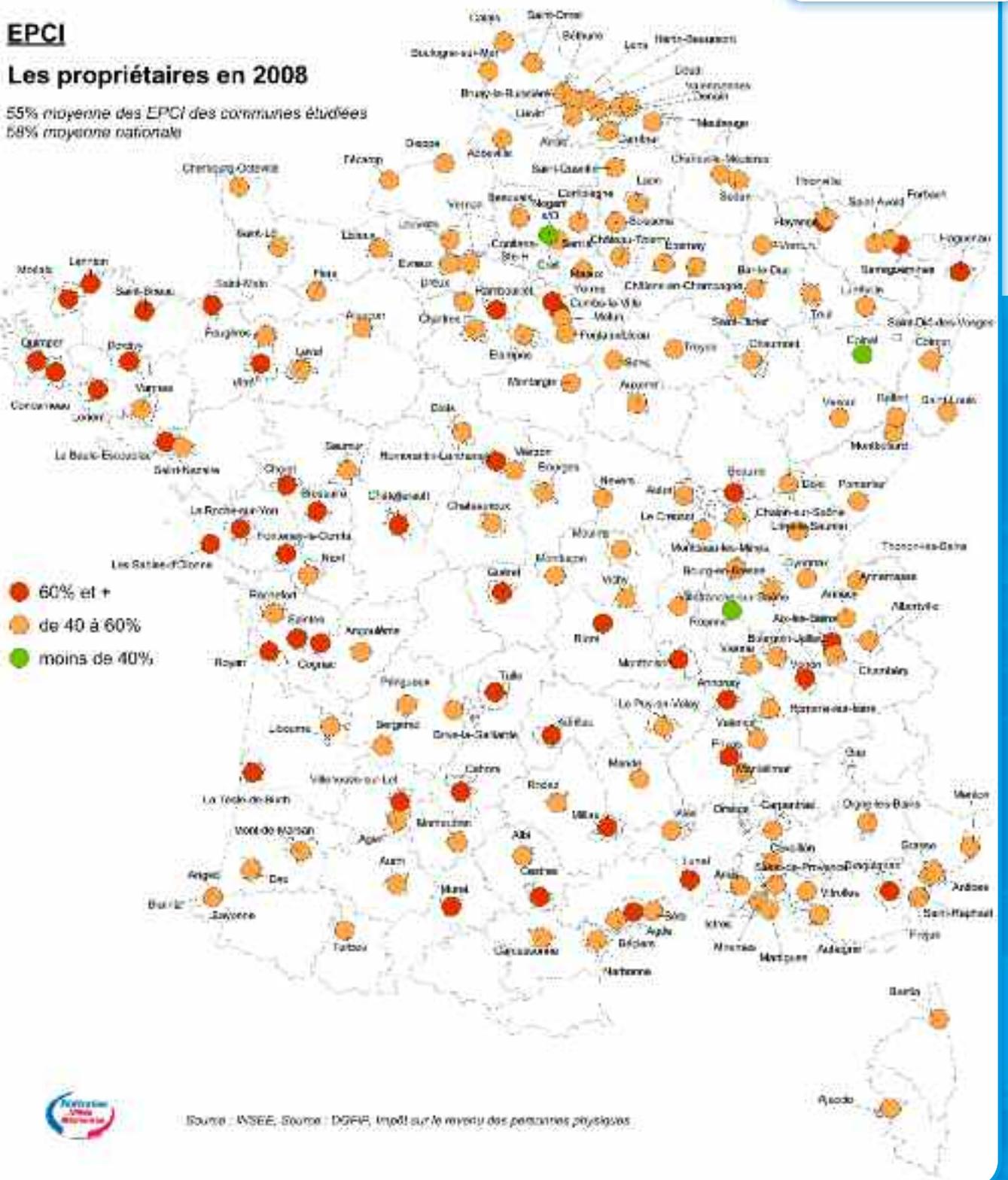


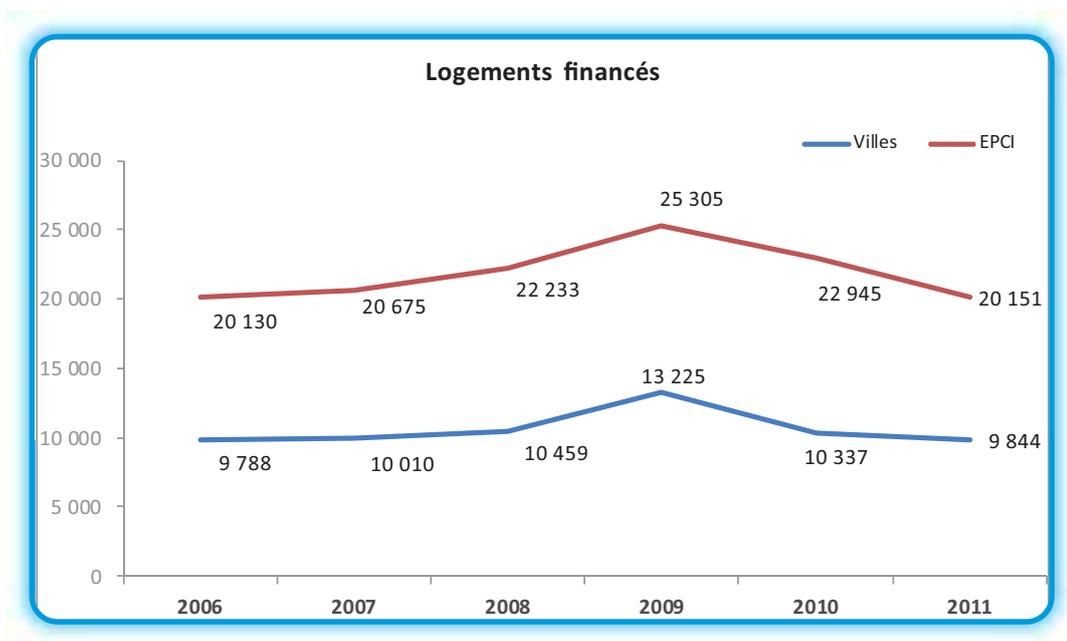
58 % moyenne nationale

EPCI

Les propriétaires en 2008

55% moyenne des EPCI des communes étudiées
58% moyenne nationale





suite de la page 29 >> et économiques. C'est principalement dans le Nord, autour de Paris et autour de Marseille que la production a été la moins élevée, à l'inverse des tendances constatées en matière de production de logements sociaux. La pression foncière dans ces territoires et ses impacts sur sa mobilisation et son coût pourraient expliquer en partie ces phénomènes. Dans un tel contexte, la priorité a été donnée au logement social, qui a de surcroît bénéficié dans ces secteurs de l'impulsion donnée par des PRU de taille conséquente.

La tension des marchés locaux du logement

Les marchés des villes moyennes et de leurs EPCI sont globalement peu tendus. Même si les zonages sont contestables, ils gardent globalement un sens. Ainsi, 35 % des EPCI étudiés se trouvent en zone C et 28 % sont à cheval sur des zones B et C, 32 % en zone B. Soit donc la quasi-totalité des EPCI en zone peu tendue ou très détendue.

On a vu que la croissance démographique était en moyenne peu soutenue. De facto, **les taux de vacance sont assez élevés** (8,2 % sur l'ensemble du parc dans les villes moyennes en 2008, près de 6,8 % dans leurs EPCI contre 6,6 % dans la France entière) et ont augmenté (+0,5 point alors qu'elle a régressé globalement sur la France entière de 0,3 point depuis 1999). **La tendance est la même en ce qui concerne la vacance du parc social** (4,4 % dans les villes moyennes, 3,8 % dans les EPCI contre 3,2 % dans la France entière), qui augmente largement plus vite (+1,4 point depuis 1999 dans les villes moyennes contre « seulement » +0,9 point France entière).

La faible croissance démographique n'explique cependant pas tout :

- **les parcs de logements dans les villes moyennes sont aussi plus anciens et donc moins attractifs :**

- Selon les données Filocom 2011, 64% du parc des villes moyennes datent d'avant 1975, contre 61% pour leurs EPCI et 60% France entière. Le parc social est aussi plus ancien dans les villes moyennes (46,4 % date d'avant 1975 contre 41,5 % dans la France entière ; 11,5 % seulement a été construit depuis l'an 2000 contre 15,7 % France entière) et 38 % des logements HLM sont en ZUS (contre 31 % dans les EPCI et « seulement » 25 % France entière).

- La proportion du parc ancien dans le locatif privé est encore plus forte, expliquant en partie des taux de vacance totaux nettement supérieurs à la vacance du parc social : 66% du patrimoine locatif privé datent d'avant 1975 selon les données Filocom 2011.

- Les parcs anciens sont généralement plus exigus : les logements comptent en moyenne 3,43 pièces dans les villes moyennes contre 3,7 dans les EPCI et la France entière.

- **les marchés sont étroits** et la concurrence de nouveaux produits, notamment défiscalisés, même en faible quantité peut facilement déstabiliser les marchés en rendant obsolètes des anciens produits qui trouveraient facilement preneurs sur des marchés plus tendus.

- de facto, la mobilité dans le parc social est plus forte dans les villes moyennes (11,2% en 2011) et leurs EPCI (10,7 %) que dans la France entière (9,3%), les choix étant plus ouverts. De la même façon, la part des ménages qui occupent le même logement depuis 10 ans ou plus est bien plus faible sur l'ensemble du parc dans les villes moyennes (43,6 %) que dans la France entière (48,4%).



Les loyers et les prix sont des indicateurs de synthèse de la plus ou moins grande tension des marchés. Ils tendent à suivre ainsi les phénomènes déjà constatés en matière de démographie, d'activités, d'attractivité des territoires. Même si loyers et prix restent inférieurs dans les villes moyennes par rapport aux grandes agglomérations - ce qui en fait un atout fort de leur attractivité - il n'empêche pas moins qu'il est inquiétant de constater que le niveau global des loyers, même dans les marchés peu tendus, restent élevés (source Clameur 2011). Les villes moyennes n'échappent donc pas à ce problème typiquement français de hauteur structurelle des prix si l'on se compare avec d'autres pays européens. En effet sur l'ensemble des territoires étudiés :

- 5 % seulement des populations des villes moyennes

(et 1 % seulement pour les EPCI) ont des loyers moyens du marché (moins de 6,50 euros par m²) inférieurs aux plafonds sociaux PLUS pour le neuf (si l'on raisonne sur la zone 2).

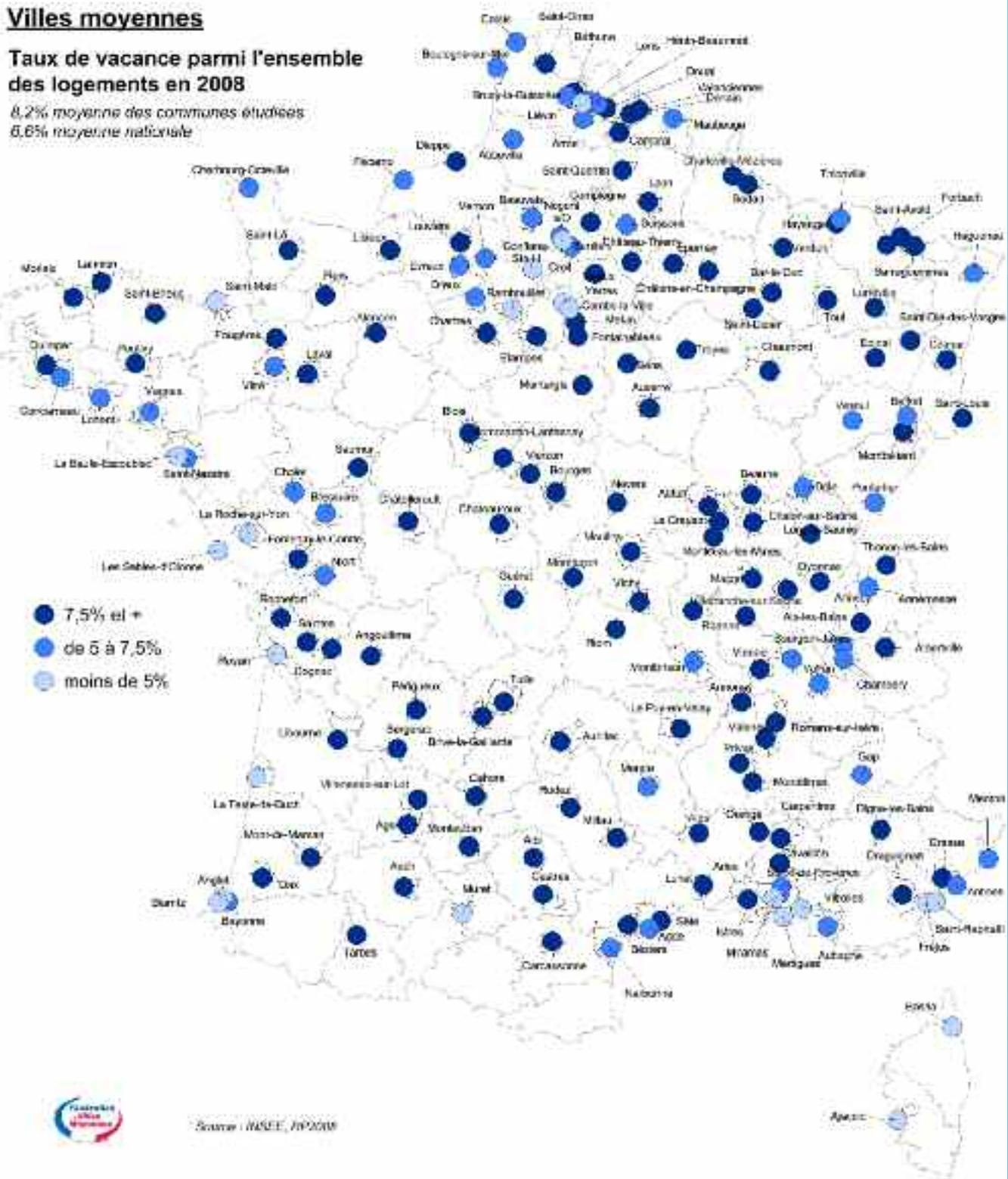
- 14 % seulement connaissent des niveaux de loyers compris entre le plafond PLUS et le plafond PLS, qui est déjà un produit HLM intermédiaire pour des classes moyennes, soit environ 8 euros le m² pour le neuf (12% pour les EPCI).
- 56 % ont des niveaux de loyers compris entre ce niveau PLS et le plafond PLI, soit environ 10,5 euros le m² pour le neuf (62 % pour les EPCI).
- 26 % ont des loyers supérieurs à ces plafonds PLI (25 % pour les EPCI).

6,6 % moyenne nationale

Villes moyennes

Taux de vacance parmi l'ensemble des logements en 2008

8,2% moyenne des communes étudiées
6,6% moyenne nationale

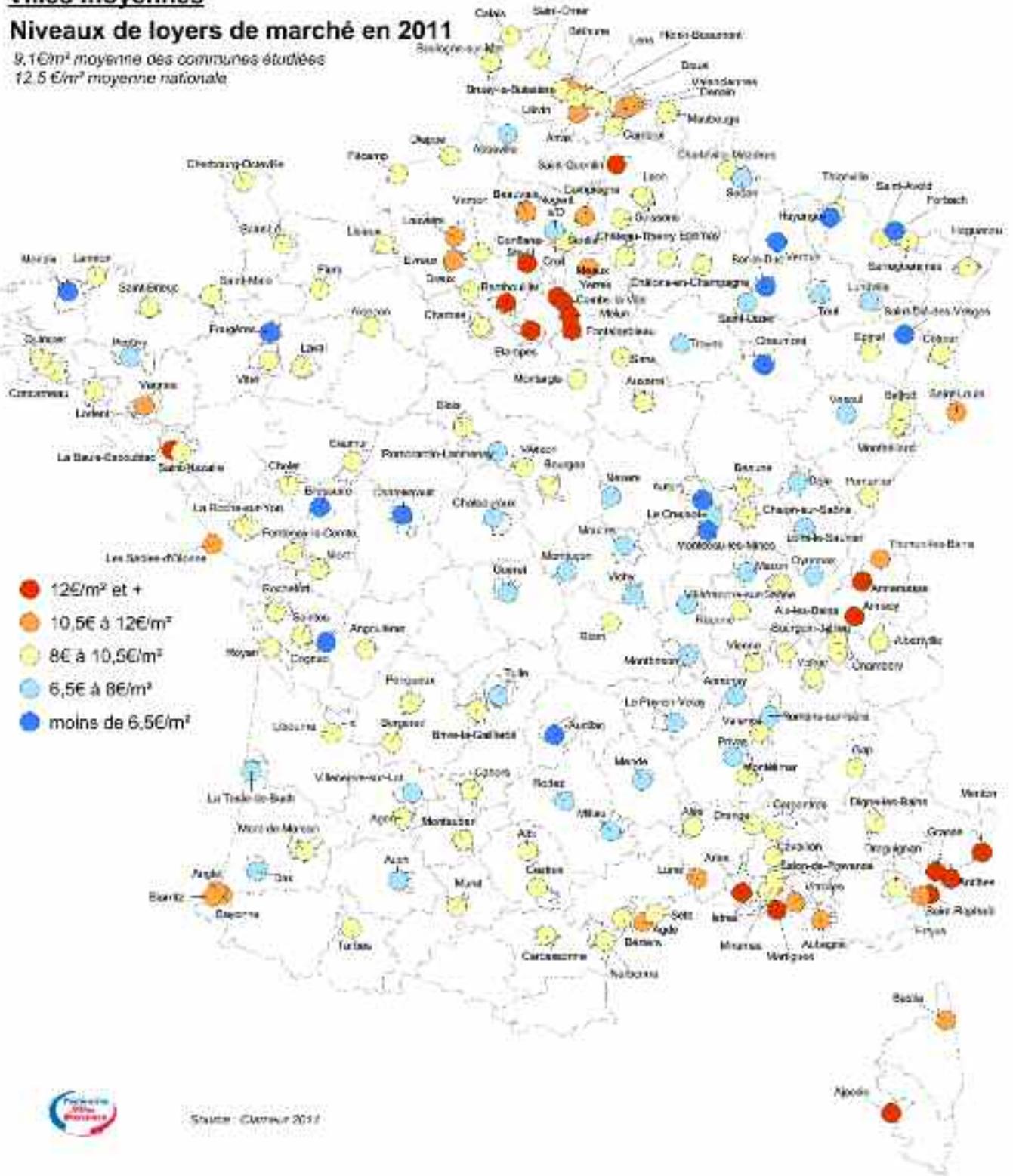


12,5 €/m² moyenne nationale

Villes moyennes

Niveaux de loyers de marché en 2011

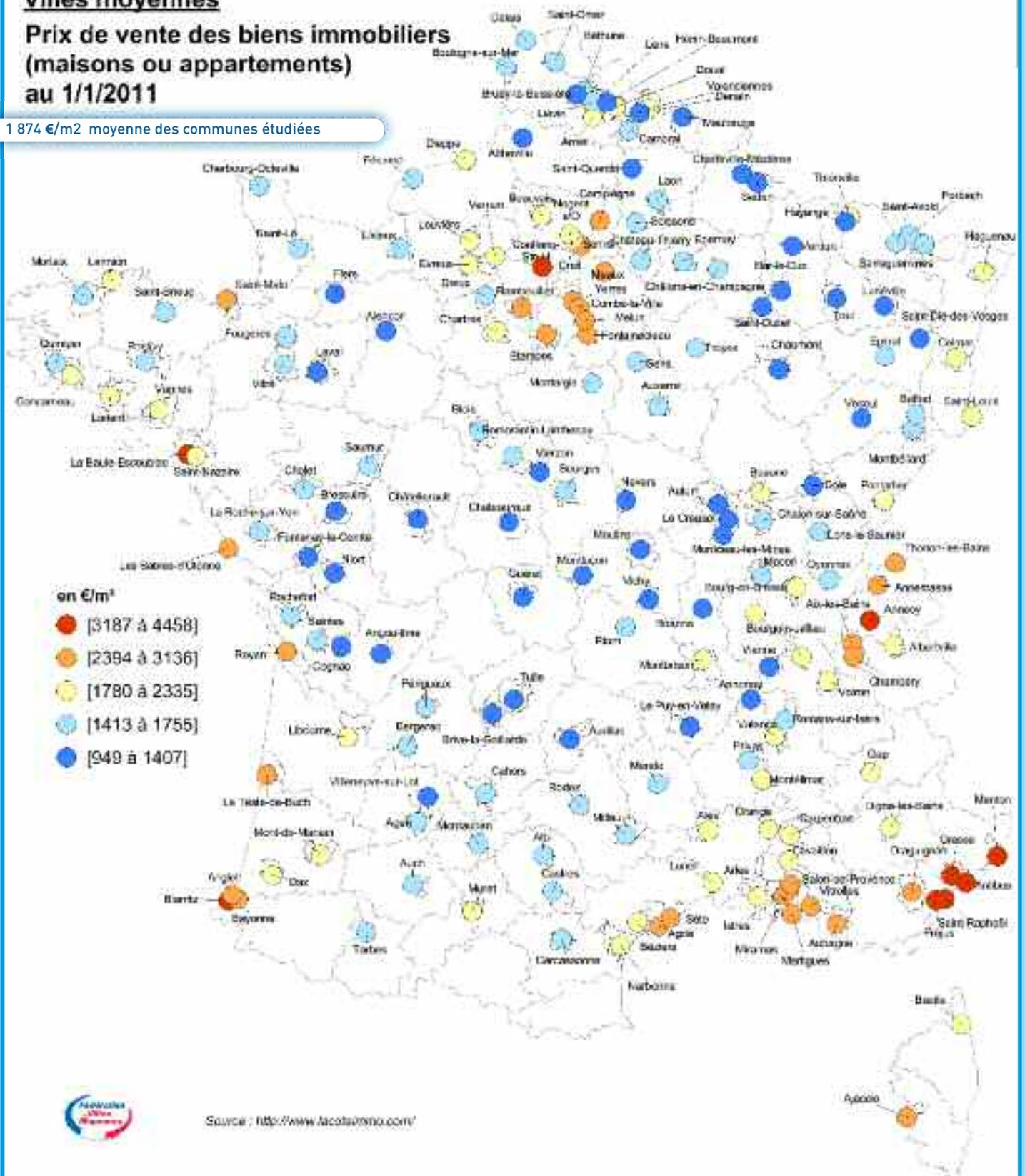
9,1€/m² moyenne des communes étudiées
12,5 €/m² moyenne nationale



Villes moyennes

Prix de vente des biens immobiliers (maisons ou appartements) au 1/1/2011

1 874 €/m² moyenne des communes étudiées



7. SYNTHÈSE : UNE TYPOLOGIE DES VILLES MOYENNES



Quelques préalables méthodologiques

Une analyse multi-variée (analyse en composantes principales) a été réalisée pour construire une typologie des villes moyennes. Pour ce faire, ont été retenus 20 indicateurs de différentes thématiques pour caractériser le plus ou moins grand dynamisme des villes en termes de démographie, d'activités, de revenus, de constructions, de marché du logement... Le principe général de l'analyse en composantes principales est de chercher, pour chacune des 189 villes étudiées et pour chacun des vingt critères, les écarts à la moyenne générale des villes moyennes et de regrouper ensuite, par grande famille, les villes moyennes qui ont les attributs les plus proches, les plus homogènes. Les résultats sont pertinents mais doivent, comme c'est l'usage, être lus avec précaution :

- Ils sont pertinents de par le nombre de critères utilisés (20) et le nombre élevé de forts coefficients de corrélation obtenus (on considère qu'il y a forte corrélation quand le coefficient de corrélation pour un critère est supérieur à 0,6 soit 60 % - c'est le cas ici pour 14 critères sur les 20, ce qui est très conséquent).
 - Pour autant, et même si l'on déploie la plus grande rigueur scientifique, tout travail de typologie reste perfectible :
- On ne peut réduire toute la complexité des situations à quelques indicateurs quantitatifs, aussi pertinents soient-ils. Les villes moyennes sont aussi le produit complexe de phénomènes historiques, géographiques, sociologiques, culturels, difficilement modélisables,
- On ne peut garantir la totale homogénéité au sein des familles : même si la très grande majorité des critères retenus converge fortement au sein d'une même famille, il se peut qu'une ou plusieurs villes s'éloignent plus ou moins sensiblement du profil moyen de la famille pour un ou plusieurs critères particuliers.

→ Les typologies ne doivent pas être lues comme un classement absolu, mais plutôt comme un positionnement relatif eu égard au problème inéluctable des seuils : certaines villes moyennes se trouvent ainsi à la lisière, légèrement au-dessus ou légèrement en-dessous de certaines familles et leur appartenance à la famille immédiatement supérieure ou inférieure est ainsi assez subjective.

Les résultats

Les villes moyennes ont été classées en cinq grandes familles que l'on pourrait baptiser ainsi :

- 1 – les territoires fragilisés
- 2 – les territoires dans un environnement favorable
- 3 – les villes moyennes en tension
- 4 – les villes moyennes dynamiques
- 5 – les territoires en déprise

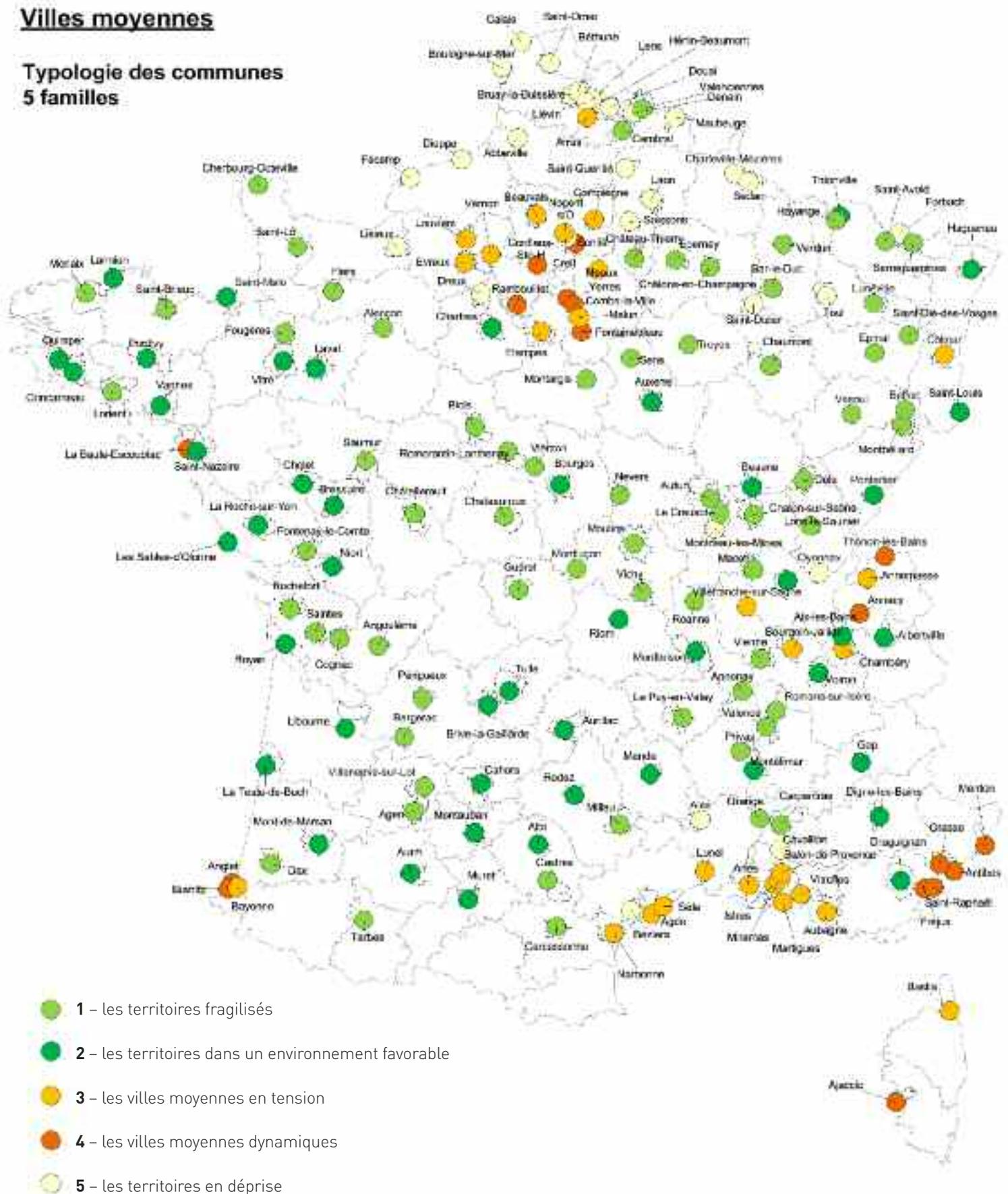
Et dont le « portrait-robot » se présente comme suit :

- « Les territoires fragilisés » : cette famille correspond, au plus près, à la moyenne des villes moyennes, sur l'ensemble des indicateurs retenus et concentre donc le plus grand nombre de villes et d'habitants. Elle est composée de 68 communes soit 36 % des villes et 32% de la population totale des villes moyennes. Ces territoires se présentent comme suit :
 - Une croissance démographique (-0,22 % de solde migratoire médian) et des emplois défavorable et qui se fait au profit de leur périphérie,
 - Un vieillissement des populations dans les villes centres, les jeunes ménages avec enfants tendant à rejoindre la périphérie (indice de jeunesse médian de 1,13),
 - Une situation de l'emploi difficile avec des taux de chômage élevés (16%), une base fiscale plus réduite, des revenus inférieurs (1000 euros de moins en moyenne annuelle), des CSP aussi populaires que la moyenne, et un taux de logements sociaux (26%) quasi identique à celui de la moyenne (25%),
 - Une situation de marché détendue (plus de la moitié des villes est classée en zone C, loyers et prix sont inférieurs à la moyenne, vacance et rotation sont largement au-dessus),
 - Un parc vieillissant avec une partie importante du parc de résidences principales datant d'avant 1948 (32%) et donc largement « inconfortable ».

Ces villes (cf carte) tendent à se localiser dans la France de l'intérieur, généralement loin de l'orbite de grandes agglomérations et suivent un corridor en V, qui a subi au cours des années des pertes d'emplois industriels et un recul croissant de leurs fonctions admi-

Villes moyennes

Typologie des communes 5 familles



nistratives de par la fermeture totale ou partielle de services publics (on notera à ce sujet que 53 % des villes concernées par cette famille ont le rang de sous-préfecture et 37 % sont des préfectures et sont directement exposées à ce phénomène).

■ **« Les territoires dans un environnement favorable »** : cette seconde famille se définit en fait par rapport à la précédente. Elle se caractérise ainsi par des indicateurs légèrement meilleurs que la moyenne constatée pour l'ensemble des villes moyennes. Elle est composée de 46 communes soit 24 % des villes et 24 % également de la population totale des villes moyennes. Il est logique à cet égard que la moyenne des EPCI se trouve dans cette famille : on a vu en effet de par le jeu des soldes migratoires, des profils démographiques comparés entre villes centres et leurs EPCI, des disponibilités foncières et donc des rythmes de construction, que ceux-ci avaient un dynamisme légèrement supérieur à leurs villes centres. De la même façon, avec ces mêmes indicateurs, l'individu « France entière » se trouverait dans cette famille ; on a bien vu tout au long de l'étude que la France entière présentait globalement des indicateurs un peu plus performants que ceux des EPCI villes moyennes, en raison du poids des grandes métropoles.

Au total, cette seconde famille peut se résumer à grands traits comme suit :

- Des villes de taille très voisine de celle de la moyenne (de l'ordre de 32 500 habitants),
- Une situation globalement proche de la moyenne des villes moyennes (et donc de la 1^{ère} famille), avec un profil démographique assez similaire (perte d'habitants de la ville centre, indice de jeunesse, compositions familiales),
- Mais une situation d'emploi un peu meilleure et un profil sociologique un peu plus aisé que pour la 1^{ère} famille et donc de la moyenne générale (avec un plus grand rythme de créations d'emplois, un taux de chômage inférieur de trois points, quatre points de plus de ménages fiscalisés, trois points de moins de CSP employés, ouvriers, des revenus supérieurs de 1200 euros par an, cinq points de moins de ménages en-dessous des plafonds PLUS, 7 points de moins de logements sociaux, ...)
- Et pour une situation de marché assez comparable (un marché pas très actif avec des loyers et des prix similaires à la moyenne, des taux de rotation et de vacance proches de la moyenne et assez élevés, des villes classées pour moitié en B2 ou en C) même si la tension semble un peu plus forte que dans la 1^{ère} famille.

Cette famille (cf carte) bénéficie ainsi d'un environnement plus favorable ; elle se localise sur les pourtours du territoire français, à l'exception notable de la Normandie et du Nord – Pas de Calais qui forment le gros de la cinquième famille comme on le verra plus loin. Ces villes de la 2^{nde} famille sont dans l'orbite plus ou

moins lointaine (une à deux heures de route parfois) de grandes agglomérations (Rennes, Brest, Nantes, Bordeaux, Toulouse, agglomérations de PACA, Lyon, Dijon) et ont pour près de la moitié d'entre elles rang de préfecture.

● **« Les villes moyennes en tension »** : cette troisième famille a le profil sociologique, démographique moyen d'ensemble mais se situe sur des marchés très tendus : elle est composée de 28 communes soit 15 % des villes et 18 % de la population totale des villes moyennes .

Ces villes centres perdent des habitants et particulièrement les ménages avec enfants. Le taux de chômage est égal à la moyenne des 189 villes moyennes étudiées, de même que le profil des CSP ou les revenus moyens, le pourcentage de ménages sous plafonds PLUS, ... Ce qui rapproche cette catégorie de la famille suivante est en fait la tension du marché :

- Loyers et prix y sont relativement élevés : 86% des villes de ce groupe sont classées en B1 ou B2 ; les loyers et les prix sont de 11 euros le m² pour le locatif et 2400 euros le m² pour les transactions dans l'ancien contre près de 9 euros et 1670 euros pour l'ensemble des villes moyennes.
- Mutation et vacance dans le parc social sont faibles (7,8 % et 1,8 % contre 11,7 % et 3,2% pour l'ensemble des villes moyennes) même si le taux de logement social est ici supérieur à la moyenne (29 % contre 25 % en moyenne).

Ces villes centres, beaucoup plus grandes que la moyenne et qui sont pour moitié des sous-préfectures, ont en effet des localisations extrêmement proches de celles de la quatrième famille (Ile-de-France, PACA, Languedoc-Roussillon, Genevois et Rhône-Alpes, Pays Basque) et sont dans l'aire d'influence directe de grands pôles urbains (Paris, Strasbourg, Lyon, Montpellier, Marseille).

Pour autant, ces villes semblent plus pâtir de la tension des marchés qui sévit sur ces territoires que profiter de leur attractivité globale dans la mesure où le profil des populations y est beaucoup plus modeste que dans la quatrième famille.

Il y a donc là un enjeu fort de régulation des prix et d'accessibilité financière de l'offre de logement aux populations les plus démunies et, compte tenu du niveau des prix et des loyers, certainement aussi, aux classes moyennes. Le renouvellement du parc est sans doute un autre enjeu, plus secondaire, mais bien plus prégnant que dans la quatrième famille (21 % des résidences principales datent d'avant 1948 contre 28 % en moyenne et 1,7 % relève des catégories cadastrales 7 ou 8 soit le chiffre exact constaté sur les 189 villes moyennes).

● **« Les villes moyennes dynamiques »** : cette quatrième famille est composée de villes moyennes qui cumulent les facteurs de dynamisme. Elle est



composée de 17 communes, soit 9 % des villes et 10 % de la population totale des villes moyennes.

Globalement, les villes ont ici une croissance migratoire - légèrement - positive (alors que la tendance moyenne est que les populations quittent le centre pour aller dans le reste de l'EPCI, voire au-delà), les emplois y croissent beaucoup plus vite que la population. Les taux de chômage y sont donc relativement faibles, le revenu moyen est bien supérieur à la moyenne des villes centres (+13%), la proportion de ménages sous plafonds PLUS y est bien plus faible de même que les proportions d'employés et d'ouvriers.

Les marchés de l'habitat y sont donc logiquement tendus : les villes centres sont ainsi classées pour moitié en zone A ou B1 ; les loyers et les prix sont largement supérieurs à la moyenne (respectivement près de 13 euros le m² pour le locatif et 3200 euros le m² pour les transactions dans l'ancien contre près de 9 euros et 1670 euros pour l'ensemble des villes moyennes). Mutation et vacance dans le parc social sont au plus bas (7,3 % et 1,6 % contre 11,7 % et 3,2% en moyenne) et d'autant plus que le taux de logement social y est largement plus réduit (13 % contre 25 % en moyenne).

Il y a donc là un enjeu de développement de l'offre et de régulation des prix (via la maîtrise foncière certainement mais aussi le développement de l'offre sociale) plus que de renouvellement du parc : les résidences principales sont en effet beaucoup plus jeunes et en bien meilleur état que dans le reste du territoire (16 % seulement datent d'avant 1948 et 0,9 % relève des catégories cadastrales 7 ou 8 contre respectivement 28 % et 1,7%).

On notera enfin que les compositions familiales et surtout l'indice de jeunesse (bien plus faible que la moyenne) de cette famille trahissent pour partie les phénomènes :

- migratoires (une partie des villes moyennes de cette catégorie est située dans la partie sud du pays (Pays Basque, PACA, Corse) qui attirent les seniors à la retraite,
- mais aussi de « gentrification » des centres villes (les loyers et les prix élevés poussent au départ les jeunes ménages avec enfants).

Au total, ces 17 communes (plutôt plus grandes que la moyenne) sont très concentrées géographiquement,

soit en Ile-de-France soit sur des zones littorales et / ou frontalières et sont dans l'orbite directe de grands pôles urbains dont elles bénéficient du dynamisme (Paris, Lyon, Nice) en ajoutant leurs propres facteurs d'attractivité (ce sont pour beaucoup des destinations très prisées et touristiques).

Enfin, il est intéressant de noter que le dynamisme de ces villes tient plus à leur localisation et leurs atouts propres qu'à leur statut administratif, puisque 60 % d'entre elles sont de simples chefs-lieux de canton et 30 % des sous-préfectures.

📌 **« Les territoires en déprise »** : cette cinquième famille cumule le plus de difficultés (elle est composée de 30 communes soit 16 % des villes et 16 % également de la population totale des villes moyennes :

- Croissance démographique et de l'emploi sont en berne.
- Les indicateurs sociaux sont tous très en retrait de la moyenne nationale des villes moyennes : un taux de chômage de 20 %, des revenus bien inférieurs et plus alimentés par des transferts sociaux, des CSP et des ménages beaucoup plus paupérisés, un taux de logement sociaux de 10 points supérieur à la moyenne.
- Le marché est détendu : loyers et prix sont inférieurs à la moyenne, la vacance est importante, la faible rotation dans le parc social s'expliquant certainement par la précarisation des populations qui n'ont guère de solution alternative accessible financièrement.
- Le parc de résidences principales est largement plus ancien que la moyenne (35 % date d'avant 1948 contre 28 % en moyenne) et certainement en plus mauvais état (c'est dans cette famille que le pourcentage de parc classé en catégorie 7 ou 8 est très largement le plus élevé : 2,5 fois plus que la moyenne).

Ces villes (cf carte), d'une taille similaire à la moyenne, font une ceinture autour de la région parisienne, mais sont sans doute trop loin pour en tirer profit : elles sont concentrées en effet en Normandie, dans le Nord - Pas-de-Calais, la Picardie, la Champagne-Ardenne et une partie de la Lorraine. On retrouve ici le syndrome en plus accentué de la première famille de « la France en V » avec une très forte désindustrialisation couplée avec des services publics en déclin (60 % des villes de cette famille sont des sous-préfectures).

8. POINT DE VUE DES COLLECTIVITES EN MATIERE D'HABITAT



Une enquête directe a été faite auprès des services habitat des EPCI et des villes moyennes au cours de l'été 2012⁷. L'échantillon retenu peut être considéré comme largement représentatif :

105 EPCI ont répondu soit 60 % de l'ensemble des EPCI questionnés, ce qui est satisfaisant, tant en valeur absolue (on est bien au-delà des 50 minimum requis) qu'en pourcentage. Ces 105 EPCI appartiennent peu ou prou aux mêmes territoires de tension de marché que l'ensemble des EPCI des villes moyennes, présentent un profil similaire en matière de pourcentage de logements sociaux et de quartiers en PRU et ont des typologies de taille équivalentes à celle de la population mère.

Les compétences en matière d'habitat

Les résultats sont en demi-teinte : si les EPCI se sont très largement emparés de la question habitat (à 92 % et 4 % envisagent de le faire demain), ils envisagent très peu une extension de leurs responsabilités, comme chef de file des politiques locales ou bien pour peser

plus sur les attributions de logement social : un gros quart est certes délégataire des aides à la pierre aujourd'hui, mais la moitié des EPCI n'envisage pas de le devenir à terme. 83 % n'espèrent pas demander la délégation du contingent préfectoral. On peut expliquer cela par deux phénomènes majeurs :

- Un certain attentisme par rapport à l'incertitude qui plane encore sur l'acte III de la décentralisation, la redistribution des compétences, la notion de chef de file qui pourrait être à géométrie variable selon les territoires ;
- Etre chef de file demande des budgets d'investissement (aides au logement, au foncier) et de fonctionnement (des services) conséquents.

Les outils

Agir efficacement en matière d'habitat suppose des compétences mais aussi des outils : des outils d'observation et de suivi pour apprécier les priorités, mesurer le niveau de performance, corriger les actions, des outils fonciers pour rendre possible et accessible

⁷ Il a été privilégié ici la restitution des points de vue des EPCI qui sont responsables des politiques de l'habitat sur leur territoire. Des compléments sont apportés au sujet des villes quand leur point de vue diffère sensiblement.



le développement d'une offre de logements, d'activités et d'équipements, des opérateurs (SEM d'aménagement, opérateurs HLM) pour mettre en œuvre les politiques. Le niveau d'outillage reste encore faible dans les EPCI interrogés, mais devrait progresser fortement ces prochaines années, du moins telle est l'intention de la majorité des collectivités interrogées :

- A terme, tous les EPCI devraient être couverts par un observatoire de l'habitat (c'est une obligation induite par les PLH ; 60 % le sont déjà aujourd'hui). Le degré d'équipement en observatoire de la demande est beaucoup plus faible (24 % aujourd'hui) mais devrait largement progresser aussi (75 % à terme). La question de l'observation des attributions et des peuplements n'est pas encore visiblement au cœur des préoccupations (14 % des EPCI en sont dotés et, demain, le chiffre pourrait être de 63%). Il est vrai que la question de la mixité sociale est un sujet sans doute moins prégnant dans les villes moyennes où l'on ne retrouve pas, comme dans les grandes agglomérations, autant de phénomènes ségrégatifs. Elle est ainsi posée surtout sur la moitié Est du pays où l'on retrouve le plus grand nombre de ZUS et de projets PRU.
- Une très grande partie des collectivités locales devrait être couverte par un établissement public fon-

cier demain. La piste d'un établissement public foncier régional est plébiscitée logiquement, de par les moyens financiers importants qu'un EPF demande pour être efficace. Par contre, le droit de préemption ne semble pas convaincre totalement puisque plus de la moitié des EPCI pense qu'ils n'en seront pas dotés à terme. En matière de foncier, la solution et in fine l'outillage sont donc plutôt recherchés à l'extérieur, pour des raisons financières (préempter, constituer des réserves foncières demandent de gros budgets, du personnel pour suivre les opportunités, gérer les dossiers), d'autant que la pression foncière est certainement – en moyenne – moins forte dans les villes moyennes et leurs EPCI que dans les grandes agglomérations.

- La moitié des EPCI interrogés est dotée d'une SEM d'aménagement. Le chiffre serait de 60 % demain, sachant qu'une partie non négligeable des EPCI peut estimer à juste titre son marché trop étroit et donc la viabilité financière d'une SEM trop aléatoire. Plus étonnant est le jugement porté sur le contrôle des organismes HLM, très faible (44%) et peu susceptible d'évoluer alors que d'après la Loi, les collectivités sont membres des conseils d'administration des organismes et ont donc toute légitimité à co-construire avec ces derniers leurs stratégies patrimoniales,

sociales et territoriales. Une pédagogie réciproque est donc certainement à mener à cet égard.

- Le besoin d'une plus grande diversité d'opérateurs privés n'est pas totalement avéré puisque 56% des EPCI interrogés n'en font pas un point d'amélioration. De la même façon, les zonages ne semblent pas poser de grands soucis (les deux tiers des EPCI ne souhaitent pas en changer). Pour les 36 % qui le souhaitent, la très grande majorité (80%) désire se voir surclasser pour bénéficier de meilleures dotations budgétaires dans la programmation nationale du logement.

Les documents de planification et de programmation, la contractualisation

- Les villes moyennes et leurs EPCI souffrent du manque de documents de planification d'un niveau supérieur (Plan Départemental de l'Habitat et Schémas de cohérence territoriale) suffisamment aboutis : seuls un gros tiers des PDH ou des SCOT sont approuvés. 36 % des PDH ne sont pas encore lancés. Faute de tels documents de cohérence, il est difficile de conduire sereinement une politique locale de l'habitat, surtout dans des territoires à la démographie fragile, où les distances ville-centre et hors EPCI sont parfois courtes et donc où les choix en termes d'habitat peuvent être très ouverts, là où les marchés du logement sont étroits.
- De leur côté, les EPCI, en application de la Loi ENL, révisent leur PLH et engrangent de l'expérience : 41% en sont à leur deuxième, 15 % à leur troisième PLH ou plus. La question du PLU intercommunal reste encore visiblement sensible : 32 % des EPCI interrogés pensent y aboutir alors que 61 % ne l'envisagent pas demain (seuls 7 % en sont équipés aujourd'hui).
- A l'image des PLH, la contractualisation est elle aussi en marche : les trois quarts des EPCI auront contractualisé demain avec les organismes HLM (17 % l'ont déjà fait) et si 12 % seulement des EPCI ont signé toutes les Conventions d'utilité sociale des bailleurs sociaux (la démarche était nouvelle tant pour les collectivités locales que pour les organismes et l'obligation de signature ne concernait que les collectivités de tutelle), on peut penser qu'ils seront beaucoup plus nombreux à être signataires pour la deuxième génération de CUS en 2016.
- Seuls 30% des EPCI ont déjà signé des accords collectifs intercommunaux et 32 % jugent que cela est fort probable demain. La question des peuplements peine péniblement à progresser au niveau intercommunal et reste hautement du fait communal. Par contre, la contractualisation entre EPCI et communes membres sur les questions « habitat » devrait elle s'intensifier : 27 % des EPCI interrogés la pratiquent déjà et 46 % l'envisagent demain. On peut penser par ailleurs que ces contrats devraient gagner avec le temps en intensité (domaines couverts, logique de donnant-donnant avec obligations réciproques faisant l'objet d'évaluations régulières, ...).

Les politiques menées

Trois grands faits saillants apparaissent selon les déclarations des EPCI interrogés :

- La très grande majorité (80%) déclare mener une politique de traitement du centre-ville, de l'habitat ancien, ce qui n'est pas étonnant sachant que les centres vieillissants, inconfortables sont une vraie problématique, et que les OPAH, de taille d'ailleurs très variables, sont déployées sur de très nombreux territoires.
- Sur la politique de maîtrise foncière, des prix de la construction ou des loyers, de mixité sociale, les résultats sont plutôt logiques également : la quasi-totalité des EPCI se partagent en effet en deux parties égales sur chacun de ces trois items : 44 % assurent mener déjà chacune de ces trois politiques, 43 % assurent qu'il est fort probable de les mener demain. Ceci renvoie peu ou prou au degré d'outillage des EPCI, en termes de maîtrise foncière notamment.
- 13 % assument visiblement totalement le fait qu'aucune politique volontariste, qu'elle soit foncière, de maîtrise des prix et ou mixité, n'est envisagée.

Les enjeux

Trois enjeux forts apparaissent sur le parc existant : en premier lieu, **la réhabilitation du parc privé et social** (avec notamment une dimension de rénovation urbaine des quartiers) ; en second lieu, **la résorption de la vacance surtout dans le parc privé. Et enfin, la maîtrise des prix et des loyers.**

Ceci est logique compte tenu de l'âge des parcs des centres des villes moyennes et de certaines communes avoisinantes et de la détention sur de nombreux marchés des villes moyennes. Cela montre par ailleurs que les niveaux des prix et des loyers restent structurellement hauts en France, même dans des marchés peu dynamiques : il est ainsi intéressant de rapprocher le fait que les deux tiers des villes moyennes jugent majeure ou importante la résorption de la vacance dans le parc privé, et que 55 % font du besoin de réguler les loyers dans le privé une priorité.

La vente HLM, même si on pourrait penser qu'elle peut être souhaitable sur des marchés globalement peu tendus et à forte propension à la propriété, est dans sa grande majorité peu envisagée : 86 % la considère comme peu opportune voire pas du tout envisagée. On peut voir là le souci des élus de conserver un parc socialement accessible compte tenu des difficultés grandissantes de pouvoir d'achat de populations.

Les enjeux sur l'offre neuve :

- Alors que les marchés apparaissent globalement peu tendus, le développement de l'offre neuve est jugé comme un enjeu prioritaire (60 % le juge important et 10 % majeur) ce qui renvoie à deux problématiques bien distinctes : certains micromarchés (littoral, PACA, Rhône-Alpes, ...) sont effectivement sous tension. Pour d'autres territoires, la construction est vue comme un facteur d'attractivité, à partir duquel on espère enclencher un cercle vertueux. Il y a là aussi un enjeu de savoir maintenir les populations et éviter

les fuites vers les périphéries (2/3 des EPCI ou des villes jugent cet enjeu comme majeur ou important). Dans tous les cas de figure, le besoin de maîtriser l'étalement urbain, d'économiser l'espace apparaît prioritaire (50 % le jugent majeur, 41% important).

- Conscients de la crise économique et de la paupérisation qui en découle sur certains territoires, du niveau atteint par les prix et les loyers, les élus donnent priorité au logement social dont ils sont pourtant largement dotés en moyenne (il est considéré à 72 % comme un enjeu majeur ou important par les EPCI et à 50 % seulement dans les villes ce qui est logique, les taux y étant déjà beaucoup plus élevés). L'accession sociale semble être le vecteur privilégié pour ces types de territoires puisqu'elle est plébiscitée à 83%.
- Par contre, la question du développement d'un parc locatif intermédiaire divise : 60 % des EPCI pensent que ce segment ne constitue pas un enjeu majeur ou important alors que 65 % des villes centres pensent le contraire. Les classes moyennes apparaissent bien comme un cœur de cible des villes moyennes qui voient les couples avec enfants, souvent avec un double revenu, partir vers la périphérie. Il est enfin assez intéressant de constater que le jugement sur la production de produits défiscalisés sur les dernières années est pour le moins mitigé (50% estiment qu'on en a trop construit).
- L'analyse par segment de parc montre une attente forte en matière de développement d'une offre de logements pour les personnes âgées (82%), en lien avec le vieillissement des populations mais aussi pour les jeunes (72%) afin de les attirer et de les fidéliser en leur offrant des possibilités de parcours résidentiels. A l'inverse, les gens du voyage et le logement des travailleurs migrants ou saisonniers sont des priorités bien moindres (respectivement 54% et 20%).

En matière sociale :

Comme attendu, le DALO et le logement d'urgence ne représentent pas des enjeux quantitatifs importants. C'est une problématique de grandes agglomérations. Par contre, les questions de mixité sociale des peuplements entre quartiers, communes,... commencent à poindre fortement (76%), ce qui montre bien que la question des observatoires de peuplement semble sous-estimée à ce jour.

Les moyens humains

Une très grande majorité des services habitat au sein des EPCI sont de taille réduite : près des 3/4 se composent de moins de 3 personnes, dont 43% de 0,2 ETP à 1 personne seulement. Globalement, le nombre d'équivalent temps-plein croît avec la taille de l'agglomération. Ainsi, les services habitat d'au plus 3 personnes concernent principalement les EPCI de moins de 80 000 habitants. Au-delà, la taille moyenne est plutôt de l'ordre de 4 à 6 personnes. Pour 2/3, les EPCI misent sur une stabilité des effectifs et pour 1/3 sur une

hausse modérée. La mutualisation des services entre villes et agglomération peine à progresser. Seuls 13% considèrent qu'elle est totale aujourd'hui et 62% n'envisagent pas de mutualisation intégrale demain. Ainsi, l'habitat reste donc un domaine de compétences partagées entre villes et EPCI.

Les moyens financiers

Il est toujours difficile d'avoir une vision précise et homogène des sommes consacrées par les collectivités locales à l'habitat. Selon les modes de faire, les budgets consacrés à l'habitat renverront en effet à des définitions plus ou moins extensives. On lira donc les chiffres ci-après avec prudence. Et l'on ne peut que souhaiter que, dans l'avenir, des études soient menées pour normaliser les différents postes pouvant relever des budgets relatifs au foncier, au logement, à l'aménagement... Cela paraît indispensable si l'on veut objectiver les débats, mesurer les performances et si les collectivités locales souhaitent pouvoir se positionner au mieux.

Les budgets d'investissement en matière d'habitat

Sur les 105 EPCI ayant répondu à l'enquête, le budget annuel d'investissement « Habitat » médian serait de l'ordre de 12 000 euros pour 1000 habitants, soit pour un EPCI type dont la taille médiane est de 65 000 habitants, un budget « Habitat » de 770 000 euros environ (hors interventions directes des villes). Ce montant représente de l'ordre de 10,8 % du budget total annuel de l'EPCI.

• **C'est le parc social neuf qui concentre les plus gros budgets** (70 % des EPCI interrogés citent un chiffre et ont donc une politique **d'aide à ce sujet, avec une aide médiane de 4 400 euros par logement**), et sans doute pour de nombreuses raisons :

- nécessité de peser sur les coûts, notamment fonciers, pour rendre les opérations les plus accessibles financièrement aux ménages les moins solvables,
- participation de la part de la collectivité locale à une longue chaîne de cofinancement avec l'Etat, les autres niveaux de collectivités locales, Action Logement, les organismes eux-mêmes qui présentent régulièrement des dossiers d'offre nouvelle,
- La cherté même des prix de la construction neuve et du foncier fait masse et pèse mécaniquement sur les budgets.

• **Arrive en second, l'appui au parc privé ancien** (70 % des EPCI interrogés citent une aide, **avec une aide médiane de 2 442 euros au logement** - hors interventions directes des villes) pour aider les OPAH – RU, la lutte contre le logement indigne, la résorption de la vacance. Les deux grandes priorités vont donc au neuf social et l'ancien privé, et avec un ratio du simple au double en aide unitaire médiane au profit du social. On retrouve une logique similaire pour les deux autres segments :

- l'appui au logement social ancien est loin d'être une



priorité (40% des réponses seulement avec une aide médiane de 2 000 euros) : ces dépenses sont souvent en effet réputées couvertes par d'autres sources de financement (projets ANRU, financements FEDER, exonération de TFPB, troisième ligne de la quittance, fonds propres des organismes).

- il devance largement le logement privé neuf qui relève de la sphère soit privée, soit aidée par l'Etat via la défiscalisation (à peine 20 % des réponses, et avec un montant médian d'aide de 2 440 euros par logement; des collectivités locales ont pu ici continuer à abonder des projets d'accession de primo-accédants après l'abandon du programme du Pass Foncier qui semblait avoir rencontré un certain succès.

Les perspectives budgétaires sont aussi particulièrement difficiles à établir, compte tenu des incertitudes qui planent sur l'environnement législatif, le cadre budgétaire d'exécution des missions des collectivités locales et sur la conjoncture économique. Il est donc

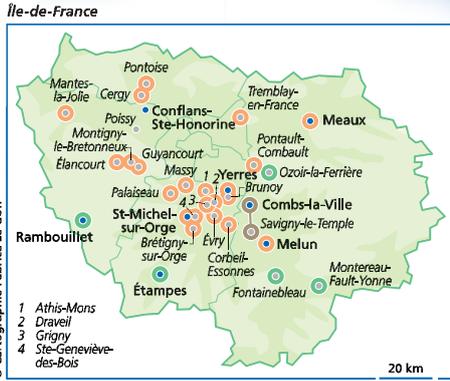
pour le moins normal et même rassurant que la grande majorité envisage soit de stabiliser a minima les moyens dévolus à l'habitat, soit d'augmenter ces derniers. Très peu (4%) sont sur une perspective de réduction budgétaire des moyens dévolus à l'habitat.

On notera une plus grande propension à vouloir augmenter (modérément ou fortement) les budgets d'aide au logement privé, ce qui peut interpeler au regard de la priorité donnée au logement social dans les enjeux de développement d'une offre neuve. Faut-il voir là l'attente d'un plus grand recours aux subventions d'Etat, aux fonds propres des organismes, aux subventions des autres niveaux de collectivités locales, à plus d'emprunts pour aider le logement social ? On a vu également que le logement privé percevait moins d'aides que le logement social. Peut-être y a-t-il là un souhait de rééquilibrage avec notamment le souci d'accompagner le très ambitieux programme attendu de rénovation thermique annoncé dans le parc ancien privé.

La France des Villes Moyennes et de leurs intercommunalités

- Vannes
- Bourges
- Ville adhérente
- Ville non adhérente
- Communauté d'agglomération
- Communauté de communes
- Communauté urbaine
- Syndicat d'agglomération nouvelle
- Communauté d'agglomération rattachée à une grande ville
- Communauté urbaine rattachée à une grande ville
- Limite de région
- Limite de département

100 km



© Cartographie Fabrice Le Goff



Réalisation, impression :  Poussières d'Étoiles

juin 2013



FVM
94 rue de Sèvres
75007 Paris - France

Tél. : +33 1 45 44 99 61
Fax : +33 1 45 44 24 50
courriel : fvm@villesmoyennes.asso.fr
www.villesmoyennes.asso.fr

