



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

Communauté de Communes Lubéron-Durance-
Verdon (04)

Novembre 2008 – Damien Bertrand, FORS Recherche Sociale



La Communauté de Communes Lubéron-Durance-Verdon – CCLDV - (35.000 habitants dont 20.000 à Manosque) est située dans le Sud du département des Alpes de Haute-Provence, entre les deux Parcs Naturels Régionaux du Luberon et du Verdon. Le territoire est directement desservi par l'autoroute A51 et la gare SNCF de Manosque, mais légèrement excentré par rapport à la gare TGV d'Aix en Provence et l'axe Lyon-Marseille.

Ce territoire est situé à 20 minutes du projet ITER, implanté sur le site de Cadarache. Ce chantier en cours de 40 milliard d'euros au total verra naître le plus grand centre international de recherche pour la fusion. Cette implantation devrait engendrer l'arrivée de 500 employés et de 3.000 emplois indirects en phase de construction, de 1.000 employés et de 3.250 emplois indirects en phase d'exploitation, dont 2.400 en PACA. Ce projet a également conduit au classement de Manosque et de la CCLDV en pôle de compétitivité des énergies non génératrices de gaz à effet de serre. Ce pôle devrait générer (du moins les élus l'espèrent) l'implantation d'activités pourvoyeuses d'emplois.

Il s'agit d'un territoire en très forte croissance démographique : le 6^e rang national pour la région PACA (+ 0,9 % par an), mais le 2^e pour le département des Alpes-de-Haute-Provence, avec une croissance de 1,5 % par an entre 1999 et 2005 (soit 2.200 habitants supplémentaires chaque année). Dans le secteur de Manosque et à l'échelle de la CCLDV, quatre communes dépassent même la barre des 2 % de croissance annuelle (+3,8 % pour Gréoux et Vinon-sur-Verdon). Contrairement au reste du département néanmoins, la population ne vieillit plus depuis 1999 : la part des moins de 20 ans a progressé d'un demi point et celle des plus de 60 ans a diminué d'un point et demi.

Marché du logement, enjeux locaux et besoins exprimés

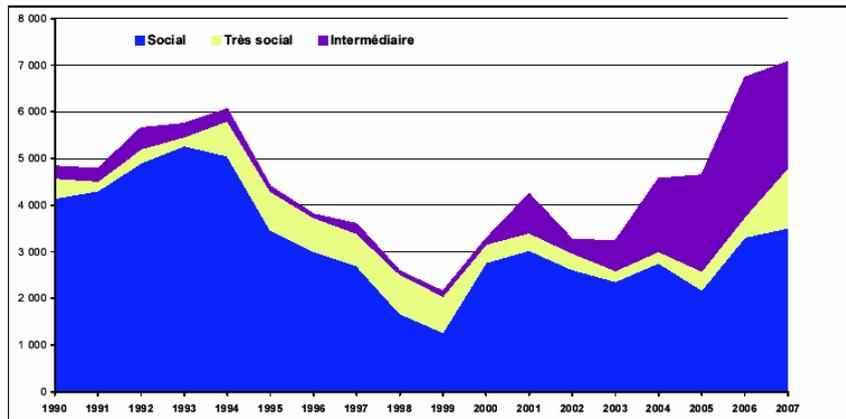
Au niveau régional, la construction neuve annuelle a augmenté de 25 % ces dernières années, dans un contexte d'euphorie du marché immobilier où se confrontaient plusieurs types de demande : celle des actifs locaux, mais aussi celle des demandeurs de résidences secondaires, celle des retraités et celle des ménages étrangers. Comme le rappelle d'ailleurs le Conseil régional dans l'une de ses récentes publications¹, les prix fonciers et immobiliers de PACA ont ces dernières années rattrapé ceux de l'Île-de-France, alors même qu'il s'agit de l'une des régions où le rythme de l'étalement urbain est le plus rapide et où le retard est le plus important en matière de construction de logement social (on dénombre 350.000 ménages mal logés et 96.000 logements de déficit par rapport à la loi SRU). Le graphique ci-dessous nous montre que la reprise

¹ In Etudes foncières – Patrick Lacoste - « La construction sociale en PACA : un lent délitement » - n°134, juillet-août 2008

de la construction a surtout concerné le logement intermédiaire, la construction en PLUS restant en PACA à un niveau très inférieur à celui qui était le sien dans la première moitié des années 1990.

Nombre de logements financés cumulés par type de logement depuis 1990

Source : AROHLM



Dans les Alpes-de-Haute-Provence, les prix à la location (12,15 €/m²) sont sensiblement égaux à ceux relevés au plan national, les prix à la vente restant encore en deçà du niveau national (2.458 €/m² en 2006). Le bassin d'habitat de Manosque est néanmoins particulièrement attractif, notamment pour les ménages ayant des difficultés pour accéder à la propriété dans l'agglomération aixoise-marseillaise, entraînant une pression importante sur le foncier, un foncier qui doit souvent faire l'objet de travaux importants de viabilisation. Ces dernières années, dans un contexte de marché immobilier florissant, les autorisations de logement ont explosé sur les cinq communes historiques de la CCLDV, passant d'une trentaine de logements neufs à 150 logements par an depuis 2002 (et même 600 en 2006).

Avec 5.500 logements en 2006, le parc de logement social des Alpes-de-Haute-Provence ne représente qu'un peu plus de 2 % du parc régional. La densité du parc social demeure la plus faible de la région avec 36 logements pour mille habitants, un quart du parc étant composé de logements individuels. En 2007, la vacance restait très faible (1%) et la mobilité au sein du parc se maintenait à 8,5%. Le parc de logement social est en très grande majorité détenu par des ESH (5.340 logements) et principalement par la SA d'Hlm Habitations de Haute-Provence (4.400 logements).

Dans la CCLDV, le taux de logement social reste aujourd'hui peu élevé (7% à Manosque et jusqu'à 13% pour les communes les mieux dotées) et est principalement localisé dans la ville centre, dans son tissu ancien et dans ses quartiers d'habitat collectif, dont certains sont en politique de la ville. Le taux de propriétaires reste stable (56,4 %), mais est supérieur de 2 points au reste du département. La taille moyenne des ménages diminue et s'élevait conformément à la moyenne régionale à 2,29 personnes par logement. Il faut également remarquer le pourcentage non négligeable de résidences secondaires sur le secteur de Manosque (12 %), bien que largement moins élevé que dans le reste du département (sauf à Gréoux-les-Bains, ville de cure).

Comme au plan régional, la relance de la construction dans les Alpes-de-Haute-Provence n'a guère profité au logement social proprement dit. Si le parc social du département a crû de 20% en 6 ans (contre 5% seulement à l'échelle régionale), cela semble en grande partie imputable à la production de logements intermédiaires. **Sur le secteur de Manosque et entre 2005 et 2007, on a réalisé autant de PLS que de PLUS-PLAI, ce qui fait dire à certains acteurs que l'on a surtout financé du logement communal, selon une logique parfois « clientéliste ».**

De l'avis de tous les acteurs auditionnés, c'est pourtant sur le secteur de Manosque que les besoins en logements sociaux sont les plus élevés **au regard de l'offre (plus de 1.000 demandes en instance), une demande par ailleurs très sociale puisque 89 % des entrants dans le parc de la SA d'Hlm sont en-dessous de 60 % des plafonds.**

Dans le cadre du développement économique du secteur de Cadarache, c'est aussi la question du logement des salariés qui se pose. Plus de cent familles ont aujourd'hui emménagé sur le territoire et révèlent que les agents d'ITER se logent d'abord dans les pôles urbains du secteur : sur Aix (48%), mais aussi sur Manosque (28 %) qui a récemment inauguré une école internationale, l'ensemble du territoire du SCOT de Manosque ayant reçu près de 37% des agents. Ces ingénieurs ne figurent bien évidemment pas parmi les publics éligibles au logement social et plus de 95% sont locataires de leur appartement. En revanche, les ouvriers mobilisés sur les chantiers trouvent plus difficilement à se loger (colocation, mobil-homes...) et surtout, l'arrivée de ce potentiel de développement économique et de ces ingénieurs au fort pouvoir d'achat dope le marché local du logement et pénalise l'accès à la propriété des ménages locaux. Il faut néanmoins relativiser « l'effet ITER », qui ne serait au final responsable que de 10 % de la croissance démographique du secteur.

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

Bien que de plus en plus investie dans les politiques du logement, **la Communauté de Communes Lubéron-Durance-Verdon (CCLDV) créée en 2002 et regroupant cinq communes** n'a pas compétence en matière d'habitat et reste tiraillée par des réflexes protectionnistes à l'égard du logement social. Comme ailleurs en PACA, les acteurs du logement soulignent une faible « culture » du logement social et de la planification en général (Manosque s'engage par exemple en régie dans une gigantesque ZAC de 84 ha). On assiste à une approche très libérale de l'urbanisation nouvelle, avec de larges zones ouvertes à la promotion privée et avec des produits (notamment en défiscalisation « De Robien ») qui commencent à ne pas trouver preneur alors que le marché immobilier se retourne.

Certaines mairies freinent très souvent l'implantation de logements sociaux, ou n'acceptent que de petites opérations, souvent par peur de ne pas maîtriser le peuplement de leur commune (ce qui relève parfois d'une méconnaissance des possibilités d'attribution). Si les amalgames ne sont pas rares entre logement social, logement des immigrés et « populations à problèmes », la nécessité de produire 20 % de logement social semble aujourd'hui mieux acceptée et certains élus voient le logement social comme un produit susceptible de répondre à une demande locale :

« On a la volonté de faire des petites et moyennes surfaces pour de jeunes actifs en début de parcours résidentiel »

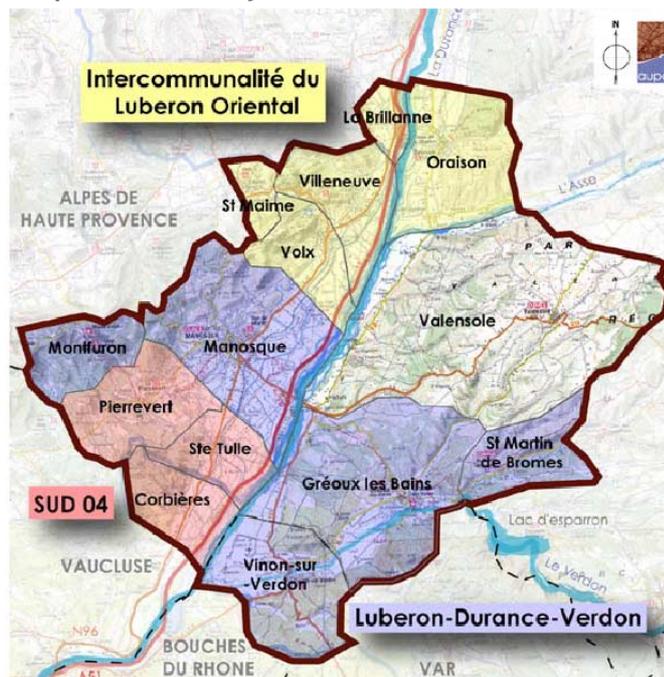
Parallèlement, de forts enjeux de réhabilitation et de gestion sont diagnostiqués dans le centre ancien de Manosque et à son pourtour, avec un haut niveau de vacance dans le centre ancien (30%), fruit notamment de la spéculation des propriétaires et des copropriétés de plus en plus « fragiles ».

Un nouveau SCOT est en projet et porte sur un territoire de 14 communes, 49.400 habitants et trois intercommunalités (cf. carte ci-dessous). Dans ce cadre, une étude de PLH à l'échelle du SCOT a été élaborée par l'Agence d'urbanisme d'Aix, mais les objectifs en production nouvelle de logements (350 logements par an), notamment sociaux (20 %), ne seraient pas à la hauteur des besoins. C'est du moins l'avis des services de l'Etat (DDE et Mission ITER) et la Région. Surtout, le document produit n'engage pas les communes sur les objectifs de production affichés. Peut-on envisager que les intercommunalités du syndicat mixte se regroupent dans une communauté d'agglomération ? Malgré les dissensions existantes, il semblerait bien que l'idée fasse son chemin, avec certes, la perspective de voir augmenter la dotation de fonctionnement... mais aussi celle de se voir soumis à l'article 55 de la loi SRU.

Les objectifs de production à l'échelle du SCOT

	Production annuelle	Part
Logements locatifs	115	33%
Logements aidés	70	20%
dont PLAI*	2	3%
Intermédiaire et libre	45	13%
Logements en accession	210	60%
Accession à prix maîtrisés	88	25%
Marché libre	122	35%
Réhabilitation parc privé	25	7%
TOTAL	350	100%

Le périmètre du Syndicat Mixte



Face à l'absence de dispositifs coercitifs en matière de planification et de politique du logement, l'Etat, la Région et le Département tentent d'organiser et de réguler la production. Mais malgré de nombreuses incitations à « faire », les acteurs locaux restent peu coordonnés sur ce territoire.

Le Conseil général n'ayant pas pris délégation des aides à la pierre, **la DDE reste une pièce maîtresse du suivi de la politique du logement** (200 logements sociaux par an sont prévus dans le cadre du plan de cohésion sociale) et dans le soutien à l'ingénierie de projet pour les petites communes. Son représentant ne peut que déplorer le décalage flagrant existant entre les besoins de logements locatifs sociaux dans le secteur de Manosque et les prévisions de production : « sur ce secteur, il y a 80 demandes dès qu'un logement se libère. La tension est à son comble et dans tous les sens du terme, puisque l'antenne locale de la SA Hlm témoigne de comportements agressifs de la part de demandeurs mécontents ». Dans le parc privé, la politique de réhabilitation menée ces dernières années n'a pas eu les résultats escomptés et seule une petite partie des logements a été conventionnée.

Une mission interministérielle a parallèlement été placée auprès du Préfet de Région PACA et est chargée d'accueillir dans les meilleures conditions le projet ITER, et donc d'anticiper l'impact de ce projet sur le territoire. En matière d'habitat, cela signifie veiller au logement des salariés d'ITER ainsi qu'à celui des ouvriers mobilisés pour le chantier, mais aussi inciter les collectivités locales à développer des stratégies foncières pour organiser le développement et faire face aux besoins. Un PIG ITER a été décidé pour le logement privé : 97 logements ont été réhabilités entre 2005 et 2007, un dispositif reconduit jusqu'en 2010. Mais aucune mesure spécifique n'a été envisagée pour la production de logement social, qui reste ainsi financée selon les règles de la Zone 3 (peur de l'emballement du marché et des coûts en cas de passage en zone 2). Par ailleurs, la mission ITER éprouve des difficultés pour calibrer précisément les besoins de logement des salariés comme des ouvriers du chantier (qui se logent chez l'habitant, en hôtel, en résidence). Au final, si la mission fait preuve d'une réelle volonté d'intervention (concertation et groupes de travail sur le logement...), elle ne paraît pas vraiment avoir les moyens de son ambition. Tout se passe comme si l'Etat avait voulu, en implantant ITER sur un territoire rural aux confins de quatre départements, acter un projet d'aménagement du territoire, sans pour autant lui allouer les financements spécifiques qui sont ceux d'une Opération d'Intérêt National.

Pour lutter contre la spéculation foncière et immobilière induite par le développement économique du secteur, **l'Etat et la Région ont cependant incité les territoires à adopter une politique de maîtrise foncière**. On est d'abord intervenu par le biais de Zones d'Aménagement Différé : 2.200 ha de « prè-ZAD », transformés ensuite en ZAD, moyennant une validation communale. Bien que le pavillonnaire en nappe ait continué à se développer hors de ces zones, le dispositif a néanmoins permis de maîtriser en partie la spéculation (surtout lorsque l'on a fait usage de zones Na strictes), sans pour autant aider les communes à définir un projet de développement pour ces ZAD. Des procédures plus interventionnistes pourraient désormais voir le jour, comme des Déclarations d'Utilité Publique sur certaines réserves foncières. Depuis peu, **l'Etablissement Public Foncier PACA** propose aux communes d'intervenir au travers d'une aide à l'ingénierie et de dispositifs de portage foncier, pour réaliser du logement et notamment du logement social. Plus généralement, la Région apporte un soutien en faveur du foncier et de l'habitat : soutien au financement des programmes de logement comportant au moins deux tiers de PLUS-PLAI, aide à leur portage foncier, aide des communes à l'élaboration d'études et de stratégies foncières, etc.

Si le **Conseil général** est investi depuis plus de 10 ans dans la réhabilitation des centres anciens, sa politique en faveur de la relance du logement social s'est véritablement développée à partir de septembre 2006. Partant du double constat de la nécessité de lutter contre le « mitage » du territoire et de soutenir davantage la production de logement social face à la cherté du foncier, le Conseil général a mis en place une prime de surcharge foncière pour les opérations de moins de 12 logements réalisés « en greffe urbaine » (8.000€ maximum par logement). Dix logements sont ainsi en cours de réalisation à Villeneuve, à proximité de Manosque. Mieux, une convention entre la Région et le département devrait dans les années qui viennent permettre de « **densifier les territoires peu denses** », en cumulant et en articulant les aides à la surcharge foncière et à la production de logement social proprement dit. A Oraison, territoire pavillonnaire peu dense, le Conseil général et l'EPF (opérateur foncier) subventionnent une étude opérationnelle, avec comme exigence d'atteindre une certaine densité de logement, soit 34 logements à l'hectare via de l'individuel groupé et du petit collectif. La même démarche de projet devrait bientôt voir le jour à Volx et Villeneuve, sur le territoire du SCOT de la région de Manosque.

Dans les Alpes-de-Haute-Provence et sur le secteur de Manosque en particulier, **les bailleurs apparaissent soit très dispersés, soit esseulés. La SA d'Hlm Habitations de Haute-Provence** est d'ailleurs le seul bailleur véritablement ancré sur le territoire. Avec les autres bailleurs présents (ERILIA, Var Habitat...), il y a davantage concurrence des organismes entre eux que recherche d'une complémentarité au niveau local. Chacun négocie avec les collectivités, qui tendent alors à jouer de cette concurrence et à considérer les organismes comme des promoteurs privés. A Manosque par exemple, la production des logements sociaux neufs en ZAC échappe à la SA d'Hlm, pourtant historiquement présente sur des opérations complexes de réhabilitation en centre ancien.

Avec environ 4.400 logements et un rythme de construction de 100 logements par an entre 1996 et 2006 (la production 2007 devrait être largement en-deçà), la SA d'Hlm est de loin le principal opérateur du département. La SA est mieux implantée sur Digne-les-Bains, où elle a son siège et gère 1.300 logements, que sur le secteur de Manosque (65 logements), alors même que la demande y est bien supérieure et les délais d'attente pour un logement deux fois plus longs :

« Il faudrait faire 200 PLUS par an pendant cinq ans pour répondre à la demande qui s'exprime sur le bassin d'habitat de Manosque ! » (la SA d'Hlm)

La mission de la SA d'Hlm, dans un territoire aussi peu dense, se rapporte beaucoup à celle d'un développeur ou d'un aménageur : *« quand une commune me demande 10 logements, c'est pour sauver son école (...) On est des aménageurs du territoire »*. Dans 80% des cas, les produits de logement développés par la SA d'Hlm s'apparentent à du logement adapté pour des ménages locaux, jeunes ou personnes âgées. De l'avis de son responsable, ils ne contribuent donc que très rarement à résorber la longue liste des demandeurs de logement social. 50% de la production annuelle est réalisée en acquisition-amélioration, un produit bien financé par l'Etat et la Région. Les quelques projets d'accession sociale à la propriété sont réalisés directement par la SA d'Hlm, la coopérative adossée (SCP) n'ayant à ce jour plus aucune activité, faute de volonté locale de développer ce type de produit. Dans le même temps, le plan de patrimoine de la SA d'Hlm prévoit la vente aux occupants de 10 logements par an.

Positionnement et enjeux pour les organismes de logement social

Le manque d'opérateurs de logement social sur le territoire est d'autant plus préjudiciable au développement de l'offre que le principal organisme présent :

- prévoit dans son plan de patrimoine de réduire le volume de production neuve dans les années qui viennent (de 100 à 50 logements par an), pour se consacrer à **la réhabilitation et à l'amélioration de la performance énergétique du patrimoine existant** ;
- éprouve des **difficultés notables dans le montage et la réalisation des opérations de logements**, faute de moyens mais aussi de compétences : les monteurs d'opération du bailleur, profils recherchés, sont généralement formés localement avant d'être recrutés dans les agglomérations régionales, sans compter que le territoire manque cruellement d'entreprises du bâtiment et de prestataires pouvant épauler l'opérateur (bureaux d'études techniques, entreprises d'architecture) et plus largement d'aménageurs pour aider les collectivités à « passer à l'acte ».

Face à ces manques, des premières réponses voient le jour : la DDE apporte son soutien à l'émergence des projets de logements, par exemple en organisant avec la SA d'Hlm des concours d'architectes, en lien étroit avec la commune destinataire. De son côté, l'EPF aide les communes en matière d'ingénierie et de portage foncier, mais ses missions et son échelle d'intervention paraissent peu adaptées aux « micro-projets » dont il est question.

Ces constats effectués par la SA d'Hlm correspondent d'ailleurs aux **attentes et critiques qui peuvent être exprimées par les acteurs du logement**. A Manosque par exemple, où l'on n'envisage qu'un développement très raisonné de l'offre locative sociale, on attend avant tout des bailleurs qu'ils renforcent la gestion de leurs programmes de logement collectif existant (gardiennage, conseillères sociales...). On conserve à bien des égards une image négative du logement social et l'on demande aux opérateurs de renforcer la qualité des produits proposés. Mais plus largement, c'est surtout la difficulté de la SA d'Hlm à monter des opérations et à conduire « la phase opérationnelle » qui est déplorée par les partenaires :

« La SA d'Hlm est en concurrence avec des opérateurs structurés, qui proposent des projets clefs en main... En l'état actuel de ses forces, elle ne peut pas lutter » déplore cet acteur local.

De l'avis des partenaires institutionnels et des bailleurs, si les opérations de logement social ont tant de difficultés à être réalisées, c'est aussi et surtout :

- parce que **l'équilibre financier des opérations** s'avère de plus en plus difficile à atteindre, avec un marché foncier très élevé et des contraintes techniques importantes localement (inondations, éboulements...), alors même que le financement du logement social ne bénéficie d'aucune prime de surcharge foncière (zone 3). Certains financements complémentaires font par ailleurs défaut : le Conseil général est soumis à de fortes contraintes financières et le financement du 1% logement semble « échapper au territoire », selon une logique de fonctionnement qu'aucune des personnes auditionnées ne semble maîtriser.
- parce que l'on relève de **fortes réticences locales face aux opérations de logement social** jugées trop « importantes » et susceptibles de fâcher les administrés et de mettre en péril l'équilibre du peuplement de ces communes. Les études récentes en matière de planification (PLH et SCOT) ont d'ailleurs parfois fait le jeu de ce protectionnisme, en affichant des besoins en-deçà de la réalité, mais plusieurs communes du bassin d'habitat de Manosque ont néanmoins démontré ces dernières années leur volonté de produire du logement social.

Monographie réalisée dans le cadre de l'étude « Les politiques locales de l'habitat et la réponse Hlm dans les territoires peu denses »

Pilotes :

Dominique Belargent, l'Union sociale pour l'habitat

Tél. : 01 40 75 78 27

Mail : dominique.belargent@union-habitat.org

Dominique Dujols, l'Union sociale pour l'habitat

Tél. : 01 40 75 68 46

Mail : dominique.dujols@union-habitat.org

**réseau
des acteurs
de l'habitat**



contact@acteursdelhabitat.org
www.acteursdelhabitat.com

FORS RECHERCHE
SOCIALE

47 rue de Chabrol, 75010 Paris
Tél : 33 (0) 1 48 24 79 00

e-mail : fors@fors-rs.com
www.fors-rs.com