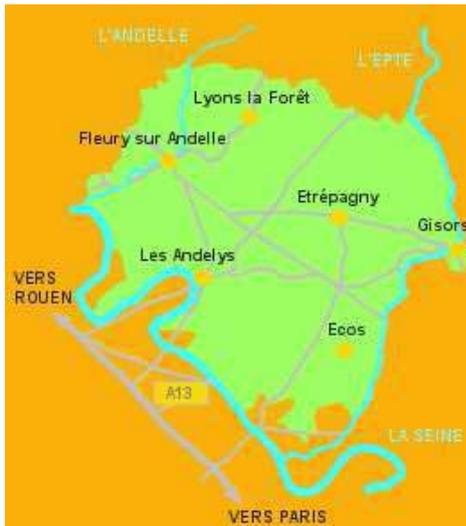




LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT ET LA REPONSE HLM DANS LES TERRITOIRES PEU DENSES

Pays du Vexin Normand (27)

Novembre 2008 – Juliette Baronnet, FORS Recherche Sociale



Le Pays du Vexin normand recouvre 107 communes sur 1225 km² et comprend 73 422 habitants. Il s'est constitué avec 6 communautés de communes : la CC du canton de Lyons, la CC des Andelys, la CC d'Etrépagny, la CC de Gisors-Epte-Lelièvre, la CC d'Epte-Vexin-Seine (Ecos) et la CC de l'Andelle, et 4 communes indépendantes. Limité au nord par l'aire urbaine de Rouen et couvert à l'ouest par l'aire urbaine francilienne, le Pays Vexin normand reste encore un territoire rural, en voie de périurbanisation sur ses franges. Traversé par l'axe Paris / Le Havre et desservi, au sud, par l'autoroute de Normandie, le territoire bénéficie d'une bonne accessibilité.

Malgré une forte croissance démographique, un territoire encore marqué par son caractère rural et peu préparé à l'accueil de nouvelles populations



Sur les 109 communes qui composent le territoire, on compte 6 communes principales dont 4 seulement comptent plus de 1000 habitants : Gisors (11 115 hab.), Les Andelys (9 307 hab.), Etrépagny (3 626 hab.), Fleury-sur-Andelle (1 923 hab.), Lyons la Forêt (806 hab.) et Ecos (911 hab.). Les communes de moins de 500 habitants représentent quant à elles près de 70% des communes qui composent le territoire. Les communautés de communes ont un poids démographique très différent. La densité moyenne du territoire est de 71 hab/km², inférieure à celle du département (90 hab/km²). La densité de population la plus importante

(118 hab/km²) est celle de la CC de Gisors-Epte-Lelièvre.

Malgré un fléchissement de la croissance démographique, l'accroissement de la population reste supérieur à la moyenne départementale (+0,74%/an entre 1990 et 1999 contre +0,53%/an). Le Pays du Vexin Normand est caractérisé par une population encore jeune.

Malgré la présence d'un nombre d'emplois significatif (les principaux pôles d'emploi sont Gisors, Les Andelys, Charleval puis Etrépagny), de nombreux actifs effectuent des migrations quotidiennes vers les pôles d'emplois que sont la région parisienne (et notamment Cergy), l'agglomération rouennaise à l'ouest et Gaillon-Vernon au sud-ouest. L'amélioration des réseaux de transport (gare de Gisors) a contribué à augmenter les migrations pendulaires. 16 000 habitants travaillent en dehors du pays alors que 6 000 personnes extérieures viennent y travailler. Les orientations économiques donnent la priorité à l'amélioration des infrastructures routières, à l'accueil et à l'accompagnement des entreprises, au développement des activités, à la formation et à l'insertion.

Enfin, les équipements de proximité sont concentrés sur 15% du territoire. Cependant, le Pays est relativement indépendant des attractivités extérieures et seul le sud-est du territoire, en particulier la CC Epte-Vexin-Seine, est attiré par Vernon.

Marché du logement, enjeux locaux et besoins exprimés

Avec 31 725 logements, le parc de logements compte, en 1999, 85,4% de résidences principales. Le canton de Lyons la Forêt est le seul canton à majorité secondaire. Le parc de résidences principales est composé, à plus de 80%, de maisons individuelles. 66,4% des ménages sont propriétaires de leur logement, 17% sont locataires privés et 11% locataires Hlm.

Une construction neuve qui favorise l'étalement urbain et produit essentiellement de l'habitat individuel en accession

Le parc de logements du Pays du Vexin Normand est encore assez réduit mais c'est aussi la zone la plus tendue de l'Eure concernant le marché foncier. Malgré un ralentissement par rapport aux années 90, la construction neuve se développe à un rythme soutenu de 385 logements par an en moyenne. De plus, cette pression foncière joue un rôle important dans la perte de qualité architecturale observée actuellement. L'accession à la propriété reste en effet largement prédominante dans le Pays du Vexin normand. La production de logements est en grande partie portée par la construction de logements individuels, pour partie en lotissement, mais également en diffus dans l'espace rural. De plus, « l'accession se fait souvent en bas de gamme et ne fait pas augmenter le taux de cadres sur le territoire ». La tendance pourrait cependant s'inverser en partie avec le coût des déplacements. D'ores et déjà, certains ménages restent 6 mois et repartent. À cause de la pression foncière et du laisser-faire, les habitants de la région ont du mal à demeurer sur le territoire, tout particulièrement les jeunes qui ne trouvent pas d'offre locative abordable et sont confrontés à la hausse du prix du foncier. Face à ces problématiques, il apparaît de plus en plus nécessaire de contrôler les espaces mis à construction.

Un parc social encore réduit et inégalement réparti sur le Pays

Les Pays du Vexin Normand compte 11% de locatif social. La CC de Gisors se distingue par la part notable de son parc social tandis que la CC d'Epte-Vexin-Seine est très déficitaire. Le parc de logements sociaux compte 3664 unités en 2005 contre 3576 en 1999, soit un gain de seulement 88 logements en 6 ans. Ce parc est pour plus des trois-quarts composé de logements en collectif, concentrés à Gisors et aux Andelys et à 70% de logements T3 et T4. Le parc social disponible ne connaît pas de vacance et subit une pression relativement forte.

Communauté de communes	Demandes en instance au 01/09/06	Offre de logements	Pression en %
Andelle	197	600	33%
Epte-Vexin-Seine	18	1	
Etrépagny	59	242	24%
Gisors	471	1716	27%
Lyons la Forêt	8	32	25%
TOTAL	1132	3664	31%

Source : USH, Haute Normandie – Diagnostic du SCOT

La demande porte à 73% sur le logement collectif. Elle est locale puisque les trois-quarts des dossiers concernent des habitants du territoire. 1/3 sont déjà locataires Hlm et la classe d'âge la plus représentée est celle des moins de 30 ans. Elle concerne essentiellement des personnes seules, actives. En 2006, le délai d'attribution était d'environ 6 mois.

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

Créé en 2000, le **Syndicat Mixte du Pays du Vexin Normand** a engagé une démarche Pays autour de 4 objectifs inscrits dans la Charte de Pays :

- La mise en réseau des acteurs du Pays
- L'attractivité renforcée du territoire
- L'émergence de services adaptés aux entreprises, aux habitants et aux nouveaux migrants
- Le développement durable du territoire

Depuis, le Pays du Vexin Normand a finalisé un SCOT qui fixe une stratégie de développement durable. Le SCOT du Pays du Vexin normand vise un objectif de croissance maîtrisée à travers la mise en œuvre d'une politique globale de l'habitat qui passe par le renforcement de l'habitat collectif et la promotion d'une architecture de qualité. Un des objectifs est de contribuer à rajeunir la population en favorisant l'offre de logements à destination des jeunes décohabitants et des jeunes ménages avec enfants. Il s'agit également de développer l'offre de logements pour personnes âgées en centre urbain. Le SCOT prévoit de modérer le rythme annuel de construction à 350 logements/an et équilibrer collectif et individuel. À l'échelle du Pays, l'objectif est de 450 ha pour la construction de 5200 logements dont 780 en locatif social à l'horizon 2020 (environ 65 logements/an). Enfin il s'agit de ruraliser le logement locatif : atteindre 15% de logements locatifs.

Si la volonté de lancer un PLH à l'échelle du Pays s'est heurtée aux limites de compétence du syndicat mixte, l'élaboration du SCOT a cependant permis d'entamer une réflexion collective sur l'habitat en lien avec les organismes Hlm. La démarche n'a pourtant pas donné lieu à un mode de partenariat pérenne. Un nouveau travail devrait être entamé, mais le Pays n'a pas de véritable pouvoir d'intervention : « *on a un discours mais on n'est pas en capacité de faire* ». Le poids politique des petites communes (100 sur 107) pèse sur les orientations prises à l'échelle du Pays. Actuellement, le Vexin Normand se préoccupe plus de la préservation de son patrimoine. « *On voulait impulser une dynamique logement sur le Pays du Vexin Normand mais les élus ne semblent pas intéressés.* »

Jusqu'à présent, l'accession à la propriété représentait le seul horizon d'attentes. L'élaboration du SCOT a permis un travail avec les élus qui commencent à prendre en compte la problématique du logement locatif. Plusieurs OPAH (Écos et Les Andelys) ont été réalisées sur le territoire et ont plutôt bien fonctionné. Des marges de manœuvre semblent exister sur l'ancien.

Les **communes** n'ont pas de politique foncière. Dans le Pays du Vexin normand, les agriculteurs détiennent le foncier et les mairies. « *Pour eux, il est impensable de lâcher 1m² de terrain.* » Seules 60% des communes du Pays du Vexin Normand ont un document d'urbanisme et parmi elles, 60% ont un PLU, les autres étant dotées de cartes communales. Les communes attendent de la CC qu'elle prenne la compétence en urbanisme, même si elles ont actuellement l'assistance de la DDE.

Les **communautés de communes** sont globalement peu outillées. Elles n'ont pas forcément les moyens humains et l'ingénierie pour mettre en œuvre les politiques de l'habitat (pas d'étude et pas de stratégie arrêtée). Malgré une compétence en habitat et cadre de vie, la CC de Gisors Epte Lelièvre n'a pas activé sa mission de réflexion et d'étude car elle dispose de peu de moyens humains et n'en a pas fait sa préoccupation première. En revanche, pour faire face aux besoins des nouveaux arrivants et en particulier de familles, la CC gère aujourd'hui 4 centres de loisirs et un relais d'assistantes maternelles et monte en puissance sur les services à la personne. Une réflexion est en cours sur le développement de crèches en milieu rural.

Mais la plupart des communes sont encore fermées à l'accueil des nouveaux arrivants. Il n'y a aucune volonté collective de réflexion sur l'habitat. La majeure partie des maires partage la volonté de ne pas augmenter la population de leurs villages. Sur la CC de Gisors-Epte-Lelièvre, seules trois communes sont mobilisées pour répondre à la demande et aux besoins qui s'expriment sur les territoires. Certaines communes ont cependant pris conscience de la nécessité de garder leurs jeunes afin d'assurer la pérennité de certains équipements publics et le développement de leur territoire. Des opérations mixtes en accession et en locatif sont sorties.

À Ecos par exemple, un terrain communal a été cédé à un opérateur Hlm pour construire 11 logements locatifs PLUS, 8 logements PSLA et 15 lots à bâtir en accession sociale sur un terrain devant également accueillir une gendarmerie et 14 logements de fonction. 45 demandes ont d'ores et déjà été enregistrées. Cette opération répond à la volonté du maire de définir une vraie stratégie de développement et d'ancrer Ecos en chef-lieu de canton. Il souhaite rendre attractive sa commune. L'implantation de la gendarmerie constituait à ce titre un enjeu important. Notaire, il connaît la réalité économique et ne subit pas, de la même manière, la pression des promoteurs. Pour l'organisme Hlm et pour le maire d'Ecos, président de la CC Epte-Vexin-Seine, il s'agissait de prouver « que l'on peut faire aussi dans des petites communes ».

À Bézu St-Eloi, commune de 1350 habitants limitrophe de Gisors qui a vu sa population doubler en 30 ans, le maire a conscience de devoir répondre aux besoins des jeunes. Récemment, la commune a acheté une ancienne gare SNCF transformée en 3 logements. Le terrain attenant d'1 ha a été découpé en 4 parcelles destinées à la vente, tandis qu'une partie sera cédée à un opérateur Hlm pour la construction de logements locatifs sociaux.

Délégué des aides à la pierre, le **Conseil Général de l'Eure** vient d'élaborer le Plan Départemental de l'Habitat qui incite les différents acteurs à se doter d'une stratégie de maîtrise foncière, développer le locatif sur les pôles ruraux et diversifier l'offre de logements. Le PDH a défini des objectifs quantitatifs de production de logement, « *mais il ne faut pas perdre de vue les problématiques plus qualitatives de localisation, et veiller à diversifier les produits, individuel et collectif.* »

Le Conseil Général se perçoit comme le relais des territoires ruraux et leur principal interlocuteur : « *C'est nous qui portons la politique de logement social.* » ; mais lors des instances de pilotage du PDH, les élus ne se sont pas tous déplacés. La territorialisation des objectifs du PDH nécessiterait des diagnostics plus précis. Le Conseil Général prévoit des aides pour les études locales, mais il reste à en informer les élus. C'est pourquoi le Conseil Général envisage d'impulser localement une réflexion sur la base du PDH. Afin de sensibiliser les élus au logement social et au développement durable, et présenter le PDH, il souhaite lancer des conférences de territoire : comment construire une identité, comment sortir du tout pavillon, comment proposer de nouvelles architectures... ?

Une Charte de l'Habitat durable a également été élaborée sous l'égide du Conseil Général. Les différents acteurs de l'habitat présents autour de la table (collectivités, financeurs, promoteurs privés, opérateurs Hlm et constructeurs de maisons individuelles...) ont montré un réel intérêt. « *De plus en plus, on arrive à mobiliser sur ces enjeux de maîtrise des coûts dans un contexte où l'Etat finance de moins en moins* ».

Enfin, le CG de l'Eure est signataire de l'Établissement Public Foncier de Normandie qui permet de restituer aux bailleurs un foncier minoré de 30%. Le régime d'aides du Conseil Général réactualisé en 2005 prévoit par ailleurs un soutien financier pour la construction de logements sociaux dans les communes rurales de moins de 4500 habitants.

Selon la DDE, les besoins en logements ont été sous-estimés dans le SCOT, l'objectif étant de limiter la construction par peur de voir arriver en masse les franciliens. Les communes connaissent une forte croissance et les besoins en locatif social sur le Pays du Vexin Normand ont été évalués par l'Etat à 85 logements par an tandis que le SCOT n'en prévoit que 50, concentrés sur Gisors.

Des organismes Hlm multiples, souvent liés à des collectivités, qui se partagent le territoire

Présidée par le maire des Andelys, la **SA Hlm Rurale de l'Eure** dispose d'un patrimoine de 441 logements répartis essentiellement sur les communes de Gisors (200 logements), Les Andelys (200 logements) et Passy sur Eure. La majorité (86%) est en collectif. Les quelques pavillons ont été construits sur des communes rurales. Ces deux dernières années, la SA Hlm rurale de l'Eure a construit 28 logements. Parallèlement, la vente de 3 ou 4 logements par an contribue à la reconstitution de ses fonds propres pour la réhabilitation et la construction neuve. La SA Hlm Rurale de l'Eure se montre davantage préoccupée par la réhabilitation de son patrimoine existant dans l'optique d'une réduction des charges de chauffage. En 2009 ce sont 3 programmes de respectivement 33, 65 et 12 logements qui devraient ainsi faire l'objet d'une réhabilitation lourde visant à l'amélioration du confort thermique et acoustique.

Le Logement familial de l'Eure a du patrimoine à Gisors, Etrépagny, Gagny et Les Andelys et construit environ 120 logements par an, répartis sur l'ensemble du département.

Créée en 1929 à l'initiative de la ville de Bernay, **SILOGE** développe son activité dans tout le département de l'Eure. Historiquement, SILOGE s'est développée sur la vallée de l'Andelle et sur Evreux. Elle a du patrimoine sur les communes d'Etrépagny, de Gagny et bientôt à Ecos où les premiers logements devraient être livrés d'ici la fin 2008. Globalement, SILOGE est implantée sur tout le département de l'Eure mais plutôt moins sur le Pays du Vexin Normand où elle cherche à se développer (attractivité de Vernon et de l'Île de France).

L'OPAC Eure Habitat est assez peu implanté sur le Pays du Vexin Normand. Il a du patrimoine relativement ancien à Gisors et aux Andelys principalement.

Présidée par le maire de Gisors, la **SECOMILE** est une société d'économie mixte créée en 1957 à l'initiative de 8 villes du département groupées en syndicat intercommunal, elle répond, après guerre, à la nécessité de reconstruction. La SECOMILE est ancrée dans le Département de l'Eure aujourd'hui son principal actionnaire.

Des partenaires associatifs

Enfin, sur des territoires comme le Pays du Vexin Normand, l'action des associations comme les **PACT ARIM** ou **Habitat et Développement** est complémentaire des organismes Hlm. « *Eux agissent avec une compétence d'aménageur tandis que nous faisons plus dans la dentelle* ». Habitat et Développement anime notamment l'OPAH des Andelys. Cependant les OPAH ciblent avant tout les propriétaires occupants âgés. « *De fait, si l'on ne met pas plus l'accent sur le locatif, on va exclure le public jeune* ».

Positionnement et enjeux pour les organismes de logement social

Les bailleurs multiplient les fonds propres dans la construction et n'ont donc pas de stratégie volontariste de prospection auprès des communes. Il semble qu'ils se limitent à respecter leurs engagements dans le cadre du plan de cohésion sociale (objectif de 750 logements sur l'Eure en 2007 ; 500 réalisés). Dans ce contexte, il reste difficile de mettre en place une politique territoriale.

Les bailleurs font remonter trois principales difficultés :

- Le coût du foncier : le foncier est de plus en plus rare et cher et ce ne sont pas les meilleurs terrains qui subsistent. Les promoteurs proposent des prix attractifs aux vendeurs tandis que les organismes Hlm sont soumis à l'avis des domaines.
- Le coût des matériaux et des artisans en nombre limité : sur le Vexin, les opérations sont généralement de petite taille et il est parfois difficile de faire venir les entreprises pour construire des logements en milieu rural. « *Avec les artisans, les bailleurs ont eu des difficultés, mais ils ont étoffé leur panel d'entreprises locales et certaines répondent désormais systématiquement* », précise un bailleur.
- La réticence de certains élus.

Sensibiliser les élus au logement social : un préalable nécessaire dans les communes rurales

La frilosité de certains élus apparaît comme l'un des principaux obstacles au développement du logement social dans le Pays du Vexin Normand. Les organismes Hlm ont des difficultés à trouver du foncier disponible, souvent parce que les communes n'y sont pas favorables. Tout un travail de communication, tout un discours reste à tenir, sur le terrain. Le mot « social » fait peur en milieu rural. Les organismes Hlm doivent convaincre des élus dont certains sont très critiques vis-à-vis des organismes Hlm « qui ne seraient que des bétonneurs ». Des opérations comme les tours du Levant aux Andelys, patrimoine aujourd'hui vétuste et disproportionné contribuent à véhiculer cette image. Pour certains, une politique de réhabilitation du patrimoine ancien est à mettre en œuvre de manière prioritaire.

Afin de sensibiliser les élus locaux, certaines initiatives ont été prises individuellement et collectivement par les organismes Hlm.

Avant les élections, Eure Habitat a lancé une série de réunions cantonales (ou auprès d'EPCI) où l'ensemble des maires étaient invités et où étaient présents la DDE et parfois le Conseil Général. Il s'agissait de présenter l'organisme et le logement social, en faisant parfois témoigner d'autres maires, et favoriser ainsi une certaine prise de conscience : « *c'est une démarche pour transmettre la bonne parole. À la suite de ce type de réunions, certains maires nous contactent et nous engageons des études de faisabilité* ».

Ailleurs, sur le département de l'Eure, une conseillère générale a lancé, sur le canton de Saint André de l'Eure, une réunion à destination des maires afin de les sensibiliser à la problématique du logement social. Tous les types d'organismes Hlm étaient représentés (SA Hlm, OPHlm et SEM) et ont pu s'exprimer sous l'égide d'un représentant de l'USH de Haute-Normandie. La présence de la préfecture a permis de rassurer sur la DALO (« ce sont vos pauvres que vous logerez ») et les organismes Hlm ont fait valoir l'éventail de leur savoir-faire. Des Maires ont été invités à témoigner : « Ce sont des enfants du pays qui peuvent revenir ».

Selon certains organismes Hlm, le mot « social » est à bannir tandis que les adjectifs « familial » « public » ou « abordable » font désormais partie du discours tenu auprès des communes.

Répondre à des besoins spécifiques

Sur le Pays du Vexin Normand, de plus en plus d'élus demandent des logements adaptés aux personnes âgées. Les bailleurs répondent à cette demande en proposant des produits, type une maisonnée avec 4 logements indépendants de plain pied. « Ces produits marchent très bien en milieu rural, à proximité des bourgs. C'est plus difficile d'adapter des logements dans l'ancien dans des maisons souvent isolées ». Ponctuellement, certaines communes font également appel aux Hlm pour racheter des maisons de propriétaires endettés.

Jouer un rôle de conseil et d'aménageur

Au gré de leurs besoins et surtout de leurs opportunités foncières, les maires font appel aux organismes Hlm pour construire de petits programmes de 4 ou 5 logements, parfois déconnectés de toute considération environnementale. Une commune qui ne dispose plus ni d'école ni de commerces envisage ainsi la construction de 4 logements. Les organismes Hlm tentent de faire un travail de pédagogie auprès des maires, mais font peu de prospection. Certains pavillons ont pu être réalisés en dehors de la zone de service, « ce qui n'est pas sans poser des problèmes sociaux de transport et d'isolement », rappelle le Conseil Général. Parallèlement, certaines petites communes profitent de ce qu'un terrain soit construit pour demander des aménagements (VRD, assainissement...).

De plus en plus, les organismes Hlm réalisent des opérations mixtes avec du locatif, de l'accession et des lots à bâtir, vendus en concertation avec la commune. Eure Habitat ne construit pas plus de 6 à 8 logements dans les petites communes et réalise des opérations mixtes avec des lots à bâtir dont la vente permet de dégager des moyens. Lorsque les communes sollicitent pour de toutes petites opérations de 2 ou 3 logements, Eure Habitat suggère de rassembler les projets de plusieurs communes proches afin de lancer une opération, même en plusieurs tranches.

Valoriser la qualité architecturale et environnementale

Surtout, toutes les communes veulent leur opération exemplaire en terme de développement durable tandis que les organismes Hlm, recherchant avant tout la solution la plus économique et la plus rentable à long terme, développent des compétences en la matière. Certains bailleurs sont même rentrés dans une démarche de labellisation, apportant un gage de sécurité aux communes qui, pour certaines, ont été échaudées par des constructions « Robien », de très mauvaise qualité et inadaptées aux besoins locaux.

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