

## LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'HABITAT

L'habitat est souvent considéré comme un point de blocage structurel pour les Pays. Le manque d'investisseurs immobiliers, la vétusté des logements, l'importance du parc vacant, sont des handicaps récurrents. Pourtant, ces pays jouissent souvent d'un gisement de biens immobiliers, bon marché, et de qualité.

Il est possible d'en faire un point d'appui pour des stratégies de développement territorial. D'autant que les actions sur l'habitat ont un impact fort, facilement identifiable et tangible sur la vie familiale, la vie sociale de la commune, l'école, les commerces et l'emploi.



### CONDUIRE LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'HABITAT

#### DÉFINIR AU PRÉALABLE UNE STRATÉGIE TERRITORIALE

Pour être moteur de développement, la politique de l'habitat demande à être intégrée dans une stratégie globale de territoire.

C'est cette stratégie qui permet de préciser le type d'habitat nécessaire (libre, social ou très social; locatif ou en accession), en cohérence avec les objectifs de développement affichés.

Cela va de pair avec le type de population que l'on souhaite accueillir sur son territoire.

Ce constat tend à montrer que les chartes de Pays, et plus largement les projets globaux de développement, ne peuvent ignorer la dimension habitat.

C'est pourquoi la DATAR et la Caisse des Dépôts ont décidé de s'appuyer sur l'habitat pour faciliter l'émergence de Pays. Elles ont lancé un appel à projets « pays en émergence et habitat » afin d'utiliser le patrimoine bâti comme support potentiel de politiques de développement et de consolidation du Pays.

Avec l'appui d'HABITAT & DEVELOPPEMENT, qui a animé cet appel à projets, huit Pays ont testé cette démarche sur leur territoire : Pays du Doux Ardéchois (Ardèche), Pays d'Auge, Pays du Bessin (Calvados), Pays Risle-Estuaire (Eure), Pays Forêt d'Orléans - Val de Loire (Loiret), Pays du Bocage (Orne), Pays du Lunevillois (Meurthe-et-Moselle), Comité de Bassin d'Emploi de Saint-dié (Vosges).

Voici, à partir des expériences menées sur ces huit Pays, quelques recommandations pour conduire une véritable Politique Territoriale de l'Habitat.



Il faut y réfléchir car **des populations différentes n'ont pas les mêmes besoins et n'imposent pas les mêmes infrastructures à une commune.**

Le Pays du Lunevillois rappelle: «*Seule une mobilisation des élus locaux autour d'une vision commune pour l'avenir du Pays permettra d'engager les actions proposées sur le thème de l'habitat, dans une logique constructive pour le territoire.*»

Sans stratégie de développement, l'habitat ne sera qu'une résultante « au fil de l'eau », dépendante des procédures et des financements connus.

Cette réflexion préalable est d'autant plus intéressante qu'elle amène à mobiliser les intercommunalités naissantes ou existantes pour partager réellement le projet et donner de nouvelles habitudes de travail en commun.

## ÉTABLIR DES LIENS AVEC LES AUTRES VOIETS SECTORIELS

Une action habitat ne consiste pas simplement à construire ou à réhabiliter un logement. Au-delà de ce simple aspect matériel, des personnes viendront s'y installer, avec des exigences en terme d'équipements, d'infrastructures, de commerces et de services...

Les politiques de l'habitat doivent tenir compte du fait que ces différents domaines sectoriels sont inextricablement liés sur un même espace.

*“L'analyse du parc doit porter sur le bâti dans son ensemble, et ne pas se cloisonner à l'habitat permanent”*

cablement liés sur un même espace.

Les plans d'actions doivent donc prévoir une programmation pluri-annuelle et transversale des actions-habitat, qui privilégie la durée et le décloisonnement des circuits administratifs et financiers, pour répondre à cette approche globale. Cette transversalité est particulièrement à l'ordre du jour depuis la mise en place des volets territoriaux des Contrats de Plan Etat-Région (CPER) qui financent des programmes de développement local sur des territoires de projets, et notamment sur les Pays.

> En outre, avec l'autonomie financière que leur confère la fiscalité propre, les communautés de communes ne sont plus totalement tributaires des financements publics et peuvent ainsi développer leur propre projet habitat : création d'un observatoire de logements, acquisition de patrimoine, accueil de populations nouvelles, montage d'opérations de logements mixant des formules d'accession et de location...

## APPROCHER TOUS LES SEGMENTS DE MARCHÉ, TOUS LES ACTEURS, TOUS LES MODES DE RÉPONSES

### Appréhender le bâti dans sa globalité

Appréhender la question du bâti dans sa globalité est bien l'objectif principal de la Politique Territoriale de l'Habitat. L'analyse du parc doit porter sur le bâti dans son ensemble, et ne pas se cloisonner à l'habitat permanent : les



bâtiments publics (écoles, presbytères..), agricoles, mais également les locaux artisanaux ou industriels, ainsi que les logements touristiques peuvent être requalifiés et recyclés. Il est possible de les valoriser à des fins multiples : locatives, sociale, touristique, temporaire, patrimoniale, etc. Ce parc devient une pièce maîtresse du développement local quand il conserve la possibilité d'être affecté à différents usages.

«*Dans le cadre de notre diagnostic, c'est l'habitat touristique que nous analyserons comme paramètre de développement du Pays. Terre de tourisme vert, le Bessin accueille un nombre très important de gîtes ruraux et chambres d'hôte, auquel il faut ajouter un nombre non négligeable de meublés touristiques* » indique-t-on en Pays du Bessin.

### Envisager la demande de tous les acteurs

> **Corrélativement, des enquêtes et interviews sont souvent réalisées pour comprendre la demande de logements.** Ces données qualitatives affinent les analyses statistiques. Elles permettent d'anticiper les choix des différents acteurs, qu'ils soient particuliers ou collectivités locales, mais aussi décideurs économiques, institutionnels ou intervenants immobiliers.



Car si la demande endogène du Pays est bien connue grâce aux fichiers des mairies, des agences immobilières et des notaires, il existe également une demande exogène, beaucoup plus difficile à qualifier et quantifier.

Par exemple, le Pays d'Auge a mis en place un groupe de réflexion spécifique aux travailleurs saisonniers : «*Les effectifs de saisonniers sont très importants, notamment dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration mais pas seulement. Les grandes et moyennes surfaces commerciales font également appel à des saisonniers pour faire face à l'afflux d'activité en période estivale,*

*les établissements industriels aussi, dans une moindre mesure, pour compenser les congés des salariés permanents (...). [Or] les saisonniers refusent de venir lorsqu'ils prennent conscience des difficultés de logement qu'ils vont rencontrer.*»

### Élargir l'usage des procédures

L'utilisation trop fréquente de l'OPAH comme une simple opération incitative de réhabilitation du parc privé, via les financements de l'ANAH (Agence Nationale

pour l'Amélioration de l'Habitat), ne permet plus de répondre à des situations de copropriétés dégradées, d'indivisions, d'insalubrité ... qui impliquent le recours concomitant à d'autres outils opérationnels ou des dispositifs complémentaires, plus volontaristes. Ces procédures, qui viennent s'articuler à l'OPAH, sont souvent mal connues, ou utilisées de façon ponctuelle, indépendamment d'un projet d'ensemble.

Il peut s'agir d'un Programme Social Thématique, d'une opération de Résorption de l'Habitat Insalubre, d'aide à la réalisation de logements sociaux, de la mise en œuvre d'opérations d'aménagement type ZAC, etc.

Le plan d'actions doit mettre en œuvre ces outils, en correspondance avec les problèmes à traiter, et en les combinant dans le temps et dans l'espace.

## TERRITORIALISER LES ACTIONS AGIR A LA BONNE ÉCHELLE

> L'hétérogénéité des contextes territoriaux rend impossible une réponse normative aux problèmes de logements et de développement local. La politique globale intègre donc une approche territoriale différenciée.

Les études comme les programmes d'actions sont déclinés à différents niveaux géographiques, pouvant aller du quartier au Pays, en passant par la commune. Il ne s'agit pas de découper systématiquement le Pays en sous-ensembles mais bien de prendre en compte les problèmes aux bonnes échelles géographiques, de jouer sur la

combinaison d'actions territorialisées. Cette réflexion aux niveaux

pertinents garantit l'opérationnalité des actions retenues et surtout les objectifs de la Politique Territoriale de l'Habitat : assurer l'équilibre du développement, la mixité des fonctions et la diversité de l'offre de logements.

> Elle rejoint la nécessité de clarifier la maîtrise d'ouvrage : la définition précise des rôles dévolus à chacun permettra une optimisation des moyens et des niveaux d'intervention pertinents.

Par exemple, le CBE Saint-Dié retient deux types d'échelles :

« - **Les échelles des enjeux** : il s'agit des différentes échelles auxquelles se posent les enjeux en matière d'habitat tels qu'ils ressortiront du diagnostic (les échelles correspondant à des marchés locaux de l'habitat, les échelles où se joue la solidarité..).

- **Les échelles de l'action** : il s'agit des différents niveaux opérationnels, lieux de débats et de mise en œuvre des actions. Celles-ci traduiront des niveaux communaux et intercommunaux existants, ainsi que les espaces liés à d'autres contractualisations, comme par exemple le Contrat de Ville.»



## EXPLIQUER L'ARTICULATION PAYS / EPCI ET CLARIFIER LA MAÎTRISE D'OUVRAGE

> Si le logement est de la compétence de l'État, les EPCI ou les communes interviennent de façon résolue dans ce domaine. Il incombe aux EPCI ou aux communes de définir leur politique. Ils ont

une meilleure connaissance des problèmes particuliers qui se posent. Ils assurent également la maîtrise d'ouvrage relative aux travaux d'habitat sur des bâtiments publics.

Mais les élus de ces groupements de communes sont réellement demandeurs d'un appui dans le domaine de l'habitat. Les difficultés rencontrées ne sont pas toujours aisément surmontables, en particulier pour de petites structures avec des moyens humains et financiers forcément limités.

À ce niveau, le Pays a très certainement un rôle à jouer.

> Il lui faut d'abord faire prendre conscience aux EPCI de la différence entre politique et procédures de l'habitat. On remarque que bien souvent les actions menées en matière d'habitat par les groupements de communes se résument à l'utilisation de telle prime, telle aide ou tel programme en faveur de l'habitat. Il est alors assez clair que la pérennité n'est pas assurée, la politique de l'habitat étant tronçonnée, découpée au gré des divers financements. Ces procédures sont trop restrictives, dans leur durée (3 à 5 ans) et dans leurs effets.

> D'autre part, ces procédures, même si elles incluent une part d'animation, n'ouvrent pas suffisamment le champ de la discussion autour de l'habitat. L'animation se limite très souvent à une aide aux montages de dossiers.

> Enfin, l'appui du Pays en soutien à une démarche intercommunale peut conférer à l'EPCI davantage de poids dans les négociations.

L'évolution des politiques publiques en matière d'habitat et d'aménagement en général montre que ce sont désormais



des projets, concertés et établis à une échelle intercommunale le plus souvent, s'insérant dans une réflexion d'ensemble et cohérente, qui sont financés en priorité.

Pour répondre aux préoccupations des élus, le Pays du Bessin prévoit une action « accompagnement des structures intercommunales dans la définition du logement » en prenant appui sur des outils du Pays, tels qu'un observatoire de l'habitat, un Point Information Logement, une Charte pour un habitat de qualité. Il envisage l'articulation Pays – EPCI de la façon suivante :

« Pays : concevoir – définir – préconiser ».

« EPCI : mettre en œuvre, adapter, formuler les besoins ».

“Ce sont des projets, concertés et établis à une échelle intercommunale, s'insérant dans une réflexion d'ensemble et cohérente, qui sont financés en priorité”



## MOBILISER LES PARTENAIRES POTENTIELS

> Avec la décentralisation, les interventions des Conseils Régionaux et Généraux se sont multipliées pour compléter les dispositifs d'aides de l'État et, aussi, pour se doter de politiques propres, adaptés aux besoins locaux de développement.

L'État encourage d'ailleurs cet engagement. C'est l'exemple du «5 + 5» avec l'ANAH : l'ANAH majore de 5 % ses aides en cas de conventionnement du logement si la collectivité locale s'engage sur une majoration d'un montant égal ou supérieur.

*“La réussite des opérations immobilières passe résolument par la concomitance des interventions privées et publiques”*

Mais au-delà des accompagnements financiers, la mise en œuvre du programme d'ac-

tions va requérir la mobilisation d'une multitude de compétences, de savoir-faire techniques. La réussite des opérations immobilières passe résolument par la concomitance des interventions privées et publiques.

> Les acteurs locaux doivent être sensibilisés et associés au projet puisque ce sont eux qui, en dernière instance, feront, ou non, son succès. De nombreux commerçants et habitants seront amenés à investir dans des projets d'amélioration de l'habitat. Les notaires fourniront les informations aux investisseurs potentiels. Les artisans et entreprises du bâtiment pourront être relais d'informations mais aussi sortir des projets plus respectueux des caractéristiques de l'architecture locale, les banques proposer des prêts plus intéressants, les associations sensibiliser leurs membres aux enjeux et intérêts du changement.

En tout état de cause, on est loin de la logique technique qui prévaut, et continue de prévaloir, dans le domaine de l'habitat, où les opérations, compte tenu de leur complexité, deviennent rapidement l'affaire de quelques techniciens spécialisés.

Le Pays du Bocage prévoit par exemple une action :

«Recherche de partenariat pour une maîtrise d'ouvrage diversifiée.» (...)

«Face au constat de l'insuffisance du logement social locatif en milieu rural, il faut diversifier les maîtrises d'ouvrage existantes :

- le propriétaire bailleur ou la Société Civile Immobilière, en réalisant un ou plusieurs logements, sont des maîtres d'ouvrage potentiels
- les communes, les groupements de communes, voire les SEM peuvent réaliser des opérations d'aménagement et de construction de même envergure que les HLM,
- Enfin, certaines associations participent à la diversification de la maîtrise d'ouvrage en matière de logement locatif social, par le biais de baux emphytéotiques ou de baux à réhabilitation.»



Le véritable partage du projet constitue la clé de réussite de sa mise en œuvre. Dans la mesure où cette démarche vise une véritable politique territoriale de l'habitat, et pas seulement des projets d'infrastructures, la conduite opérationnelle du projet s'avère décisive.

On pressent ici la nécessité d'un chef d'orchestre, d'un chef de projet, qui impulse la dynamique des dispositifs définis en amont. Son rôle est essentiel, pour veiller à la conduite des différentes actions d'une part, et à la cohérence du projet global d'autre part, sans pour autant se substituer aux instances techniquement responsables car il est appelé à disparaître en fin d'opération.



## Pour en savoir plus sur les démarches et outils habitat.

se référer au «Guide de l'Habitat et du développement» sur

[www.habitat-developpement.tm.fr](http://www.habitat-developpement.tm.fr)

ou en commande à la Fédération

Habitat & Développement  
27, rue de la Rochefoucauld  
75009 PARIS  
tél 01 45 26 69 66

Cette étude a été réalisée en collaboration avec :



HORS  
SERIE

la lettre  
Tirage à 6000 exemplaires



Directeur de la publication :  
Michel Pelenc  
Communication / conception :  
Sandrine Heluin  
tél. 01 45 26 75 67  
Réalisation : DBG conseil  
www.dbg.fr - tél. 04 78 53 70 00

Fédération Nationale Habitat  
et Développement Rural

27 rue de la Rochefoucauld 75009 Paris  
tél. 01 45 26 69 66 - fax. 01 40 82 90 77  
<http://www.habitat-developpement.tm.fr>  
e-mail : fnhdr@wanadoo.fr

